Stuk **2102** (2003-2004) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2003-2004

9 februari 2004

ONTWERP VAN DECREET

tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg

INHOUD

Blz.

Memorie van toelichting 3

Voorontwerp van decreet 15

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 25

Advies van de Raad van State 45

Ontwerp van decreet 55

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. ALGEMENE SITUERING – BETER BESTUURLIJK BELEID

1.1. In het regeerakkoord van juli 1999 heeft de Vlaamse regering de beleidsoptie genomen om werk te maken van een grondige bestuurlijke vernieuwing. Als een essentieel onderdeel van het project "Beter Bestuurlijk Beleid" werd de optimalisering van de organisatie en de werking van de Vlaamse administratie in het vooruitzicht gesteld. De Vlaamse administratie wordt thans gevormd door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, ingedeeld in zeven departementen, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen (beide samen gevat onder de benaming "diensten van de Vlaamse regering") en de Vlaamse openbare instellingen (VOI's).

De Vlaamse regering besloot de essentiële beginselen inzake bestuurlijk beleid en bestuurlijke organisatie te verankeren in een kaderdecreet ("kaderdecreet Bestuurlijk Beleid").

Dit "kaderdecreet Bestuurlijk Beleid" omvat een uniforme, transparante en coherente structuur, begrijpelijk voor de burger, binnen dewelke een grondige reorganisatie van de diensten en instellingen van de Vlaamse Gemeenschap zal verlopen. Om de dienstverlening te optimaliseren moet het bestuur sneller, soepeler en efficiënter op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen kunnen inspelen. De beoogde modernisering moet bovendien resulteren in een overheidsoptreden dat toegankelijker, interactiever, transparanter en klantgerichter is.

Het nieuwe organisatiemodel gaat uit van het primaat van de politiek : het beleid moet voluit door de politiek verantwoordelijken worden bepaald.

Samen met de principes van deugdelijk bestuur als uitgangspunt heeft dit een fundamentele en dwingende impact op de organisatiestructuur en de taakstelling van de bestuurlijke entiteiten.

De uitwerking van een bestuurlijke vernieuwing in Vlaanderen blijft niet beperkt tot een herstructurering van de bestuurlijke organisatie. Naast het organisatorisch bestuurlijk kader (kaderdecreet Bestuurlijk Beleid) werden ook nieuwe kaderregelingen uitgewerkt inzake begroting en boekhouding ("Comptabiliteitsdecreet[1]") en inzake het adviesstelsel ("decreet tot regeling van strategische adviesraden")[2].

Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid regelt het generiek bestuurlijk kader en bevat algemene bepalingen inzake het Vlaams overheidsapparaat en de onderscheiden vormen van verzelfstandigde agentschappen. Deze bepalingen zijn automatisch van toepassing voor de agentschappen die – zoals voorliggend agentschap – beantwoorden aan de criteria van het kaderdecreet. Het is dan ook noodzakelijk om dit decreet samen te lezen met de bepalingen van het kaderdecreet en er wordt daarom in deze algemene situering (deel 1) beknopt ingegaan op een aantal generieke basisprincipes en bouwstenen van het nieuw organisatiemodel.

Voor een omstandige toelichting bij het project Beter Bestuurlijk Beleid wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het kaderdecreet.

De algemene toelichting bij voorliggend decreet komt in deel 2 aan bod.

1.2. De organisatie van de Vlaamse administratie wordt geregeld in hoofdstuk II van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. In uitvoering van het kaderdecreet wordt het volledige bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid opgedeeld in homogene beleidsdomeinen.

De Vlaamse regering bepaalt de homogene beleidsdomeinen, zowel wat het aantal als de inhoudelijke taakstelling betreft. De organisatiestructuur vertrekt van de beleidsbepaling, die per beleidsdomein berust bij de bevoegde minister en de regering. De Vlaamse regering zal met ingang van de volgende legislatuur de bevoegdheidsverdeling tussen haar leden zodanig regelen dat de één-op-één relatie (die zorgt voor een eenheid van aansturing) daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Elk beleidsdomein krijgt een zelfde basisstructuur. Voor ieder homogeen beleidsdomein wordt een Vlaams ministerie opgericht, bestaande uit een departement en desgevallend één of meerdere intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) zonder rechtspersoonlijkheid.

---

1 "decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof"

2 Bij het opstellen van de tekst waren deze kaderdecreten nog niet goedgekeurd. Er wordt evenwel met het oog op toekomstig gebruik van uitgegaan dat deze decretale initiatieven tijdig gefinaliseerd worden.

Binnen ieder homogeen beleidsdomein kunnen ook één of meerdere verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid worden opgericht : intern verzelfstandigde agentschappen (zonder raad van bestuur en onder hiërarchisch gezag van de minister) of extern verzelfstandigde agentschappen (functioneren onder een raad van bestuur).

Per homogeen beleidsdomein wordt, ten slotte, een beleidsraad opgericht. De beleidsraad is het forum waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen en dat de regering ondersteunt bij de aansturing van het beleidsdomein.

De sectorale invulling van dit nieuwe organisatiemodel is momenteel in uitvoering.

1.3. De decreetgever is, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bevoegd het statuut te regelen van de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Het decreet regelt hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht, en kan aan deze organismen rechtspersoonlijkheid toekennen (artikel 9 van de bijzondere wet). Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid voorziet in vier generieke agentschapvormen : intern verzelfstandigde agentschappen[3] (IVA), intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, en publiek- of privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen of EVA.

Het kaderdecreet regelt enkele essentiële kenmerken van de onderscheiden vormen van verzelfstandiging, en bevat tevens algemene regels inzake de aansturing en opvolging van de agentschappen[4], inzake controle, interne audit en toezicht, en inzake de mogelijkheid voor agentschappen om te participeren in andere rechtspersonen.

Zoals hoger werd vermeld zijn deze bepalingen rechtstreeks van toepassing voor de agentschappen die beantwoorden aan de criteria van het kaderdecreet.

De concrete implicaties hiervan worden hierna toegelicht.

1.4. Het nieuwe organisatiemodel gaat uit van een duidelijke en consistente taakverdeling tussen de departementen (taakstelling gericht op beleidsondersteuning) enerzijds en de verzelfstandigde agentschappen (taakstelling gericht op beleidsuitvoering) anderzijds. Deze taakverdeling is gesteund op het primaat van de politiek en deugdelijk bestuur enerzijds en motieven van diverse aard (doelmatigheid, specialisatie, e.a.) anderzijds.

Zonder afbreuk te doen aan het onderscheid tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering wordt tussen beleidsondersteunende en uitvoeringsgerichte entiteiten een gestructureerde samenspraak en samenwerking uitgebouwd.

Taken van beleidsuitvoering worden, wanneer aan bepaalde voorwaarden (cf. infra) is voldaan, in beginsel toevertrouwd aan verzelfstandigde agentschappen, vanuit volgende motieven :

– omdat er een eigen cultuur voor de uitvoeringsorganisatie gewenst is, die gericht is op de professionaliteit van de uitvoering ;

– omwille van een verwachting van hogere doelmatigheid en slagvaardigheid, in combinatie met kwaliteit, effectiviteit van de te leveren prestaties ;

– vanuit een deskundigheidsmotief : om de voor de taakuitvoering vereiste deskundigheid beter tot haar recht te laten komen ;

– om activiteiten op de markt te brengen, in een competitieve sfeer ;

– omdat er een grotere afstand tot het beleidscentrum gewenst is en om dichter bij de klant te staan ;

– om in sommige aangelegenheden of taken een gewenste of nodig geachte onafhankelijkheid ten opzichte van de regering tot stand te brengen.

Meerwaarde en efficiëntie, resultaats- en klantgerichtheid zijn dus de doorslaggevende argumenten om tot verzelfstandiging te beslissen.

Overeenkomstig het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid kan slechts tot verzelfstandiging worden overgegaan als cumulatief voldaan is aan volgende voorwaarden :

---

3 Deze agentschapvorm wordt bij besluit opgericht

4 beheersovereenkomsten voor de IVA en voor de publiekrechtelijk vormgegeven EVA, samenwerkingsovereenkomsten voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA.

– zowel de entiteit, als haar uitvoeringsgerichte taken en opdrachten moeten een voldoende kritische massa hebben ;

– de producten en diensten moeten meetbaar zijn ;

– er moet een reële mogelijkheid zijn tot aansturing van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit ;

– de beheersovereenkomst en inzonderheid de informatierelatie moeten reëel invulbaar zijn.

1.5. Alle verzelfstandigde agentschappen beschikken over een ruime operationele autonomie. Het primaat van de politiek brengt evenwel mee dat interne verzelfstandiging in beginsel de voorkeur verdient boven externe verzelfstandiging. De regel is immers dat het bestuur wordt gevoerd onder de rechtstreekse en hiërarchische verantwoordelijkheid van de regering en haar leden. De zeggenschap blijft dan bij de politiek gelegitimeerde bestuurders, die door het parlement ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Tot de oprichting van verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid kan daarom pas worden overgegaan als hiervoor duidelijke functionele redenen bestaan en er een toegevoegde waarde door gegenereerd wordt.

Het kaderdecreet stelt dan ook een cascadesysteem in van verzelfstandigingsvoorwaarden en omvat een bindend afwegingskader, wat maximale garanties geeft dat de verzelfstandiging beantwoordt aan de basisvoorwaarden en dat gekozen wordt voor de optimale organisatievorm.

In het volgende deel wordt concreet aangetoond welke de motieven zijn voor de in casu aangehouden agentschapvorm.

2. ALGEMENE TOELICHTING BIJ HET VOORLIGGEND DECREET

Het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg wordt opgericht als een extern verzelfstandigd agentschap. Tot deze vorm van verzelfstandiging werd beslist omdat het agentschap voldoet aan de hiertoe door de Vlaamse regering in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid geformuleerde criteria.

Deze criteria zijn hiërarchisch opgesteld : ten eerste moet het agentschap voldoen aan de voorwaarden tot interne verzelfstandiging ; daarna moet nagekeken worden of er voldoende argumenten zijn om een eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen ; tenslotte moet worden beoordeeld of ook aan de criteria voor externe verzelfstandiging is voldaan.

Criteria voor de verzelfstandiging

De kerntaken van het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg zijn *beleidsuitvoerende taken*, nl. het organiseren van openbare psychiatrische zorgverlening voor kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen door het beheer van bedden en plaatsen, en het ontwikkelen en realiseren van activiteiten en diensten in de geestelijke gezondheidszorg.

Deze directe eigen dienstverlening, die in hoofdzaak operationeel van aard is, kan uitdrukkelijk gekaderd worden binnen de omschrijving van "beleidsuitvoering" zoals in het kaderdecreet opgenomen. Meer specifiek kan verwezen worden naar de niet-limitatieve lijst die in de memorie van toelichting bij het kaderdecreet is uitgewerkt en waarin o.a. de "specifieke dienstverlening in bepaalde beleidsdomeinen" als een voorbeeld van uitvoeringsgerichte taken wordt aangehaald.

Openbare psychiatrische zorgverlening impliceert dat de dienstverlening geleverd wordt aan elke persoon die zich met zijn/haar zorgvraag tot het agentschap wendt, zonder onderscheid. De diensten die geleverd worden, kunnen gelijkaardige diensten zijn aan diensten die andere voorzieningen aanbieden, maar kunnen ook specifiek zijn, in zoverre het gaat om diensten waarin andere voorzieningen niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn, zoals de psychiatrische gezinsverpleging, forensische psychiatrie, de ondersteuning van de gemeenschapsinstellingen,… Deze diensten kan het agentschap op eigen initiatief ontwikkelen, met respect van de bestaande wetgeving, maar kunnen ook opgelegd worden door de Vlaamse regering.

Het agentschap heeft een *voldoende massa* aan uitvoeringstaken. Hoewel het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg een nieuwe entiteit is binnen het Vlaamse overheidslandschap, kan ter indicatie verwezen worden naar de massa aan uitvoeringstaken die momenteel gerealiseerd wordt in de twee huidige OPZ (te Geel en te Rekem) die bij de opstart van het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg de operationele kern zullen uitmaken.

De door het agentschap te leveren producten of diensten zijn *meetbaar* onder vorm van concrete outputindicatoren. Specifieke indicatoren zijn bij-

voorbeeld de gerealiseerde verpleegdagen op jaarbasis in ziekenhuis, in PVT en in gezinsverpleging. Op basis hiervan kunnen in de beheersovereenkomst duidelijke outputdoelstellingen worden opgenomen voor wat betreft de kerntaken.

Er bestaat een reële mogelijkheid tot aansturing van het agentschap op grond van *doelmatigheid, prestaties en kwaliteit*. Er kunnen duidelijke doelstellingen worden geformuleerd inzake zorgverlening, het efficiënt beheer van de middelen, e.d.

Er is een reëel invulbare *informatierelatie*. De opdracht van het agentschap is voldoende SMART en stabiel. Door het samenbrengen van verschillende dienstverleningsaspecten voor de doelgroep in één agentschap, kan de informatie m.b.t. deze verschillende elementen gemakkelijker worden geïntegreerd om een beeld te geven van de beleidsrealisatie. Er kan over de gerealiseerde zorg op een duidelijke manier gecommuniceerd worden naar het beleid in een vorm die inschakelbaar is in grotere informatiegehelen.

Bovenstaande argumenten motiveren de keuze om het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg als een verzelfstandigd agentschap op te richten. Om te kunnen overgaan tot het oprichten van een agentschap met eigen rechtspersoonlijkheid moeten daarnaast nog een aantal bijkomende voorwaarden vervuld zijn. Ook deze criteria die de Vlaamse regering in het Kaderdecreet naar voren schuift voor het toekennen van rechtspersoonlijkheid zijn voor het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg duidelijk vervuld.

Criteria voor het toekennen van rechtspersoonlijkheid :

Financiële/budgettaire overwegingen : uit de opsomming in het oprichtingsdecreet van de middelen waarover het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg structureel zal kunnen beschikken, blijkt dat het agentschap naast de jaarlijkse dotatie van de Vlaamse Gemeenschap ook eigen inkomsten heeft, zowel onder vorm van inkomsten voortvloeiend uit de prestaties en activiteiten (o.a. de bijdragen van de patiënten en de verzekeringsinstellingen) als onder vorm van toelagen en subsidies van andere openbare besturen (bijvoorbeeld de federale overheid).

De verwerking en verrekening daarvan verloopt correcter en duidelijker als dit binnen een eigen boekhouding kan gebeuren, wat de noodzaak tot eigen rechtspersoonlijkheid inhoudt.

Een *onafhankelijk oordeel* essentieel voor de specifieke vereisten van een eigen operationele dienstverlening.

Nauwe samenwerking met en directe betrokkenheid van andere bestuurslagen wordt voorzien in de werking. In de huidige constellatie is vooral het federale niveau een belangrijke partner in de verwezenlijking van de zorgverlening. Daarnaast zijn ook lokale overheden en plaatselijke besturen, zoals OCMW's in het kader van sociale zorg en steden als de stad Geel in het kader van de psychiatrische gezinsverpleging, belangrijke partners.

Ook met andere actoren in het werkveld is samenwerking essentieel, in het bijzonder binnen de zorgnetwerken is dit ook nu reeds cruciaal.

Bovendien sluit de aparte rechtspersoonlijkheid aan bij de ziekenhuiswetgeving die bepaalt dat ziekenhuizen principieel uitgebaat worden door een rechtspersoon die uitsluitend de uitbating van 1 of meer ziekenhuizen of gezondheidsvoorzieningen of medisch-sociale inrichtingen als statutair doel heeft.

Op basis van bovenstaande argumenten werd besloten dat voor het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg een agentschapvorm met eigen rechtspersoonlijkheid de meest geschikte organisatievorm is.

Voor het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg wordt echter beslist om over te gaan tot de oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap. Dit is volgens het kaderdecreet slechts mogelijk na een voorafgaande afweging van de voor- en nadelen en als hieruit blijkt dat een interne verzelfstandiging niet dezelfde voordelen kan bieden.

Er worden een aantal minimaal te realiseren voordelen opgesomd, die voor het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg zeker voldaan zijn :

– *de mogelijkheid om een verregaande autonomie en onafhankelijkheid te voorzien bij de uitvoering* is bij uitstek voldaan voor een entiteit die eigen operationele zorgverlening realiseert ;

– *het mogelijk maken van een structurele medezeggenschap van of een financiële participatie van een andere overheid of andere personen.*

Voor de entiteiten OPZ Geel en OPZ Rekem, die bij de opstart van het Vlaams Agentschap

voor Geestelijke Gezondheidszorg de operationele kern zullen vormen, wordt het grootste deel van de inkomsten momenteel verworven uit de federale ziekteverzekering. Daarnaast leveren ook de patiënten een bijdrage in de verpleegkosten.

Naast deze minimaal te realiseren voordelen, moeten bij de oprichting ook een aantal meer formele voorwaarden nageleefd worden :

– als EVA moet het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg opgericht worden door de Vlaamse Gemeenschap voor het vervullen van taken van beleidsuitvoering. Met het voorliggende oprichtingsdecreet wordt aan deze formele voorwaarde voldaan ;

– daarnaast moet het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg als EVA ook *onder een determinerende invloed staan van de Vlaamse Gemeenschap*. Dit kan volgens het kaderdecreet blijken uit verschillende aspecten, waaraan niet-cumulatief moet worden voldaan. Meerdere van deze elementen zijn van toepassing op het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg :

  – *het beheer is onderworpen aan het toezicht van de Vlaamse Gemeenschap ;*

  – *de leden van de bestuursorganen worden voor meer dan de helft door de Vlaamse Gemeenschap aangewezen.*

Criteria voor het toekennen van publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid :

Voor de extern verzelfstandigde agentschappen worden in het kaderdecreet twee specifieke vormen voorzien : enerzijds de oprichting van een publiekrechtelijke EVA, anderzijds de creatie van een privaatrechtelijke EVA.

Voor het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg wordt bewust gekozen voor de vorm van een *publiekrechtelijk* extern verzelfstandigd agentschap.

Het extern verzelfstandigd agentschap krijgt privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid indien publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid niet dezelfde voordelen kan bieden.

De privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid biedt niet meer voordelen dan de publiekrechtelijke.

In de organisatie van de geestelijke gezondheidszorg staan samenwerkingsverbanden, netwerken, zorgcircuits, zorgprogramma's, centraal. Deze worden vaak gezamenlijk of in samenwerking uitgebouwd door verschillende actoren werkzaam binnen de geestelijke gezondheidszorg. Deze actoren kunnen zowel een publiekrechtelijk als een privaatrechtelijk statuut hebben, zonder dat dit samenwerking bemoeilijkt of onmogelijk maakt. De privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid heeft hier geen meerwaarde.

Het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg is belast met beleidsuitvoerende taken die voor een belangrijk deel van operationele aard zijn. Het publiekrechtelijk statuut biedt aan het agentschap voldoende garantie voor een onafhankelijke werking aangezien het agentschap bestuurd wordt door een eigen Raad van Bestuur. De overheid kan bovendien uit haar eigen instelling specifieke vakkennis aanboren en heeft experten "in huis" die op projectbasis ingezet of geraadpleegd kunnen worden.

Het agentschap heeft als openbaar initiatief in de geestelijke gezondheidszorg een aantal specifieke taken, zoals de psychiatrische gezinsverpleging, forensische psychiatrie, enz, taken die niet of slechts beperkt door het private initiatief worden opgenomen. Voor andere taken zijn er medespelers op de markt die zowel een publiekrechtelijk als een privaatrechtelijk statuut kunnen hebben. De werkingsvoorwaarden verschillen slechts beperkt van deze medespelers (publiek- en privaatrechtelijk) en zijn dan ook een onvoldoende reden om te opteren voor een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid.

De publiekrechtelijke vormgeving van het agentschap vergemakkelijkt ook de samenwerking en ondersteuning van andere diensten en instellingen, zoals bijvoorbeeld de ondersteuning van de gemeenschapsinstellingen via outreach.

3. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Het decreet regelt enkel een gemeenschapsaangelegenheid overeenkomstig artikel 128, § 1, van de Grondwet.

Artikel 2

Definieert wat onder de begrippen kaderdecreet, geestelijke gezondheidszorg, integrale jeugdhulp, ziekenhuiswetgeving, psychiatrisch verzorgingstehuis, dagelijks bestuur en Comptabiliteitsdecreet wordt verstaan.

HOOFDSTUK II

Oprichting

Artikel 3

Het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg wordt overeenkomstig artikel 13 van het kaderdecreet opgericht als een extern verzelfstandigd agentschap met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Tot deze vorm van verzelfstandiging werd beslist omdat het agentschap voldoet aan de hiertoe door de Vlaamse regering in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid geformuleerde criteria, zoals reeds uiteengezet in punt 2, algemene toelichting

De bepalingen van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (en eventuele latere wijzigingen hieraan) zijn automatisch van toepassing op alle EVA's met (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid die beantwoorden aan de criteria van het kaderdecreet.

Het is de regering immers die de homogene beleidsdomeinen zal vaststellen in uitvoering van het kaderdecreet.

HOOFDSTUK III

Missie en taken

Artikel 4

Dit artikel bepaalt de missie van het agentschap. Het agentschap wil zich ontwikkelen tot een geïntegreerde kennisgedreven organisatie binnen de geestelijke gezondheidszorg. Het wil aan elke persoon in psychische nood een professionele en kwaliteitsvolle behandeling en dienstverlening garanderen. Dit impliceert dat geen onderscheid wordt gemaakt naar geslacht, sociaal-economische positie, etnische afkomst, politieke overtuiging, enz.

De dienstverlening en behandeling vertrekt vanuit de recente ontwikkelingen in kennis en expertise op het vlak van geestelijke gezondheidszorg. Daarin zijn onder andere beste beschikbare praktijken en klinische paden vervat.

Het agentschap schrijft zich in het beleid rond geestelijke gezondheidszorg, zoals ontwikkeld door de bevoegde overheid, dat gebaseerd is op netwerkvorming, samenwerkingsverbanden, zorgprogramma's, zorgregio's,…

In de behandeling en dienstverlening wordt de cliënt centraal gesteld door te vertrekken van zijn/haar eigenheid, mogelijkheden en vaardigheden. Per doelgroep worden zorgprogramma's uitgewerkt. Het agentschap richt zich op het verbeteren of minstens behouden van de maatschappelijke integratie en participatie aan de samenleving door de patiënt.

Als openbaar agentschap garandeert het respect voor de ideologische, filosofische en godsdienstige overtuiging van de personen waarmee het in contact treedt.

Artikel 5

De kerntaak van het agentschap omvat het organiseren van openbare psychiatrische zorgverlening voor de 3 beleidsdoelgroepen : kinderen en jongeren, volwassenen, en ouderen door het beheer van bedden en plaatsen, en het ontwikkelen en realiseren van activiteiten en diensten in de geestelijke gezondheidszorg. Zo kan het agentschap, al dan niet samen met partners, een ruim aanbod ontwikkelen binnen de geestelijke gezondheidszorg, dat niet enkel gebaseerd is op erkende ziekenhuisbedden- of plaatsen, maar ook andere initiatieven gebaseerd op erkende bedden of plaatsen, zoals psychiatrische verzorgingstehuizen en initiatieven van beschut wonen en initiatieven die los staan van erkende bedden en plaatsen, zoals poliklinische activiteiten, ..., dit alles binnen het terrein van de geestelijke gezondheidszorg.

Artikel 6

Deze kerntaak omvat in elk geval :

1° het beheer van erkende bedden en plaatsen : dit geldt zowel voor ziekenhuisbedden- en plaatsen, als voor andere initiatieven (PVT, Beschut

Wonen,…) binnen de geestelijke gezondheidszorg ;

2° het beheer en de organisatie van psychiatrische gezinsverpleging : de Geelse gezinsverpleging is alom erkend als een historisch en maatschappelijk waardevol werkmodel, gericht naar een specifieke doelgroep van chronische psychiatrische patiënten voor wie het enige alternatief een veel duurdere en voor de betrokkene meer beperkende residentiële opname is.

Deze kerntaak is een veralgemening van de oude decretale opdracht zodat de gezinsverpleging ook op andere plaatsen georganiseerd kan worden en inhoudelijk uitgebreid en vernieuwd kan worden naar onder meer kortdurende opnames in een pleeggezin in de acute fase van een psychische stoornis.

Het agentschap dient in dit verband tevens de internationale uitstraling van de gezinsverpleging verder te ondersteunen en te bevorderen ;

3° de organisatie van forensische psychiatrie in hiertoe geëigende voorzieningen met specifiek ontwikkelde zorgprogramma's : het agentschap organiseert een specifieke psychiatrische zorg- en dienstverlening voor een forensische doelgroep. Dit houdt zowel het uitbouwen van specifieke zorgvoorzieningen (bedden, plaatsen, centra) in als een specifieke dienstverlening (bvb. outreach en liaisonfuncties).

Het agentschap organiseert deze taken in aparte en hiertoe specifiek aangepaste accommodaties, duidelijk gescheiden van de reguliere zorgverlening ;

4° het organiseren van geestelijke gezondheidszorg ten behoeve van specifieke doelgroepen als externe ondersteuning van diensten en voorzieningen inzake welzijn en gezondheid : met het agentschap beschikt de Vlaamse regering over een flexibel instrument om psychiatrische begeleiding en psychotherapeutische ondersteuning te organiseren als een externe ondersteuning van problematische plaatsingen en situaties in de sector welzijn, zoals bvb. :

– jongeren die een problematische opvoedingssituatie (POS) of als misdrijf omschreven feiten (MOF) combineren met psychiatrische stoornissen en in de Vlaamse gemeenschapsinstellingen verblijven ;

– psychisch gestoorde kinderen en jeugdigen in de klassieke pleegzorg en de pleegzorg binnen de bijzondere jeugdzorg ;

– mentaal gehandicapten met een psychische disfunctie waarvoor een aangepaste psychiatrische ondersteuning ontbreekt ;

– psychiatrische zorgverlening voor doelgroepen waarvoor de federale regelgeving en/of verzekering ontoereikend is en bijgevolg door de privé-instellingen niet ingevuld kan worden (bvb. daklozen, asielzoekers, slachtoffers van mensenhandel) ;

5° het ontwikkelen van kennis en expertise in relevante domeinen en het initiëren en operationaliseren van zorgvernieuwing : het agentschap krijgt de expliciete opdracht om kennis- en expertise te verwerven en projecten inzake zorgvernieuwing te initiëren en uit te voeren in de sector Geestelijke Gezondheidszorg.

Deze taak gaat verder dan in artikel 7 gesteld werd over de ontwikkeling van terreinexpertise. Immers, het is de bedoeling dat het agentschap in voor het beleid relevante domeinen, expertise ontwikkelt waaruit niet alleen geput kan worden voor beleidsondersteuning, maar ook voor benchmarking en validatie in de sector en voor de verkenning van nieuwe -inhoudelijke zowel als organisatorische- methodieken. Het begrip relevant verwijst naar de kerntaak, nl. het organiseren van geestelijke gezondheidszorg, en het realiseren van activiteiten en diensten in dat kader.

Het agentschap voert deze taken uit in samenwerking met universitaire centra.

De overheid kan bovendien uit haar eigen instelling specifieke vakkennis aanboren en heeft experten "in huis" die op projectbasis ingezet of geraadpleegd kunnen worden.

Deze opsomming van taken is niet limitatief.

De taken die hier opgesomd zijn, zijn taken die in het decreet moeten vergrendeld worden, aangezien ze essentieel zijn voor het agentschap als EVA ; daarnaast kan het agentschap nog andere taken opnemen binnen de kerntaak zoals omschreven in artikel 5.

Artikel 7

Het tweede lid bepaalt dat het agentschap binnen het kader van haar operationele autonomie permanent moet werken aan optimalisering en vernieuwing van haar dienstverlening. Vanuit de taakverdeling tussen departement en agentschap is deze laatste het meest aangewezen om de nodige basisinformatie rond feitelijke werking, nieuwe behoeften met betrekking tot de doelgroep en met betrekking tot de nood aan ondersteuning en de organisatie ervan, toe te leveren aan het departement. In samenwerking met het departement kunnen dan verdere nieuwe stappen in de beleidsontwikkeling worden gezet.

Het agentschap, dat een beleidsuitvoerende opdracht heeft (omschreven in de artikels 5, 6 en 7), zal zich geleidelijk aan kunnen profileren als een expert in de haar toevertrouwde uitvoerende taken. Het agentschap zal deze verworven kennis en expertise gebruiken om de eigen taken te optimaliseren in termen van proceskwaliteit (bvb. duur van de uitvoering) en outputkwaliteit (bvb. tevredenheid van de gebruikers van de dienstverlening). Bovendien helpt het agentschap mee aan de ondersteuning van het beleid, dat geïnitieerd en gecoördineerd wordt door het departement, door in samenwerking met andere beleidsuitvoerende agentschappen en in samenwerking met het departement, deze terreinkennis en expertise in te schakelen in de brede kennis- en expertiseverzameling en -ontwikkeling..

Het derde lid laat de Vlaamse regering toe om specifieke taken toe te wijzen aan het agentschap. Hierdoor kan op een flexibele wijze worden ingespeeld op nieuwe behoeften of tendensen.

Artikel 8

Naast de taken van beleidsuitvoering neemt het agentschap binnen de perken van de missie en kerntaken initiatieven op waarvoor in sommige gevallen deelname in andere rechtspersonen aangewezen kan zijn, conform artikel 12 van het kaderdecreet. Binnen de gezondheidszorg en specifiek binnen de geestelijke gezondheidszorg is er immers een tendens naar het opheffen van barrières tussen verschillende zorgaanbieders door het uitbouwen van zorgcircuits in samenwerking met private en publieke partners via zorgnetwerken. Om het agentschap te kunnen laten inspelen op de ontwikkelingen binnen de geestelijke gezondheidszorg, is het noodzakelijk dat het agentschap snel kan inpikken op ontwikkelingen en samenwerkingsmogelijkheden en mag er geen onduidelijkheid zijn over de te volgen procedure waarbij afhankelijk van de taken al dan niet voorafgaandelijke machtiging verkregen moet worden. Artikel 8 preciseert voor het agentschap de betekenis van taken van beleidsuitvoering : voorafgaandelijke machtiging is steeds noodzakelijk voor initiatieven die onderworpen zijn aan een erkenning door de Vlaamse overheid, evenals voor initiatieven die door de Vlaamse overheid aan het agentschap worden toegewezen.

HOOFDSTUK IV

Bestuur en werking

Artikel 9

De Raad van Bestuur telt maximaal 12 leden, met inbegrip van de voorzitter en ondervoorzitter. Daarbij kunnen op basis van artikel 18, § 2, van het kaderdecreet nog maximaal 3 leden gecoöpteerd worden, zodat de volledige Raad maximaal 15 leden telt.

Bij de samenstelling van de Raad van Bestuur wordt rekening gehouden met de regionale spreiding van de activiteiten van het agentschap, in die zin dat de leden van de Raad gezocht worden in alle regio's waar het agentschap actief is. Deze regio's zijn ruimer dan de stads- of dorpsgrenzen waar de activiteiten plaatsvinden. Zo is de vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur wenselijk van leden uit alle provincies waarin het agentschap actief is.

Ter bevordering van de lokale inbedding van het agentschap in de regio's waarin het actief is, is het ook belangrijk in elk van die regio's een overlegstructuur te creëren met lokale vertegenwoordigers.

Van de Raad van bestuur maken in elk geval deel uit :

1° personen met deskundigheid op het vlak van geestelijke gezondheidszorg ;

2° personen met deskundigheid op juridisch vlak : het kan onder andere gaan over magistraten, professoren, advocaten, juridisch adviseurs of bedrijfsjuristen ;

3° personen met deskundigheid op het vlak van management : daarbij worden mensen beoogd met een relevante deskundigheid binnen de gezondheidssector, bijvoorbeeld in ziekenhuisbeheer, maar ook buiten de gezondheidssector, in publieke maar zeker ook in private ondernemingen.

Gezien het werkingsgebied van het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg, worden in aanvulling op het kaderdecreet bijkomende onverenigbaarheden gecreëerd, naar enerzijds personeelsleden van het agentschap of organisaties die onder het (mede)beheer staan van het agentschap, en anderzijds personen die omwille van professionele activiteiten of andere activiteiten belangen hebben die in conflict treden met de belangen van het agentschap. Dit betekent dat personen die werkzaam zijn in organisaties of instellingen met gelijkaardige doelstellingen die in dezelfde regio activiteiten ontplooien, of personen die omwille van professionele of andere activiteiten binnen de geestelijke gezondheidszorg belangen hebben die niet overeenkomen met de belangen van het agentschap, geen deel kunnen uitmaken van de Raad van Bestuur. Het moet daarom niet gaan om rechtstreekse vermogensrechtelijke belangen voor de betrokkene zelf.

Omwille van de continuïteit van de werking van de Raad van Bestuur krijgt het vrijwillig ontslag van een lid van de Raad van Bestuur pas uitwerking na de aanvaarding van het ontslag door de Vlaamse regering.

Om de continuïteit van de werking van de Raad van Bestuur te garanderen, verbindt de Vlaamse regering zich ertoe binnen de 3 maanden nadat een lid van de Raad van Bestuur opgehouden heeft deel uit te maken van de Raad, een vervanger aan te duiden.

Artikel 10

Het eerste lid bepaalt dat de Raad van Bestuur het agentschap in rechte en in feite vertegenwoordigt. Dit is een explicitatie van artikel 17 van het kaderdecreet.

De Raad van Bestuur draagt de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van het agentschap in de meest ruime zin, tenzij indien in dit decreet anders is bepaald en onverminderd de bevoegdheden van de medische raden.

De Raad van Bestuur kan bepaalde taken delegeren aan het hoofd van het agentschap

De specifieke bevoegdheden die in dit artikel worden opgesomd zijn dermate cruciaal voor het beheer van het agentschap, dat ze niet op algemene wijze door de Raad van Bestuur kunnen gedelegeerd worden.

In het vijfde lid wordt de procedure bepaald voor de opstelling en de wijziging van het reglement van inwendige orde. Het moet goedgekeurd worden door de Vlaamse regering, maar als die nalaat het goed of af te keuren binnen de 3 maanden na verzending ervan, treedt het automatisch in werking. Deze bepaling moet de continuïteit van de werking van de Raad van Bestuur garanderen.

Artikel 11

In toepassing van artikel 22 van het kaderdecreet, wordt de managementfunctie van het agentschap gestructureerd volgens het tweeledig model.

Het hoofd van het agentschap en de Raad van Bestuur moeten voldoende vrijheid hebben om de verdere organisatiestructuur uit te bouwen met respect voor de ziekenhuiswetgeving, meer bepaald met het oog op de bevoegdheden van de algemeen directeur, de hoofdgeneesheer en de andere functies die in de ziekenhuiswetgeving zijn gedefinieerd.

Het hoofd van het agentschap en een geneesheer-directeur bevoegd voor het medisch beleid van het agentschap zijn geen lid van de Raad van Bestuur, maar wonen de vergaderingen van de Raad van Bestuur bij met raadgevende stem.

HOOFDSTUK V

Financiële middelen

Artikel 12

Het tweede lid bepaalt dat alle ontvangsten bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven overeenkomstig artikel 9, § 3, van het Comptabiliteitsdecreet.

Artikel 13

Het hoofd van het agentschap wordt gemandateerd om de opportuniteiten en risico's verbonden aan het aanvaarden van schenkingen en legaten vooraf te beoordelen.

Artikel 14

§ 1. Artikel 12 van het Comptabiliteitsdecreet voorziet de mogelijkheid om decretaal vast te leggen dat een EVA gemachtigd wordt een reservefonds op te richten. Het reservefonds creëert de mogelijkheid om een deel van de toegewezen uitgavenkredieten niet in het begrotingsjaar zelf aan te wenden, maar te reserveren voor een welbepaalde toekomstige aanwending. Voor het VAGG wordt gekozen om reeds in het oprichtingsdecreet deze machtiging in te schrijven.

De definiëring van het reservefonds is geïnspireerd door de financiering van het agentschap : een belangrijke inkomensbron is immers de federale ziekenhuisfinanciering. Het reservefonds biedt de mogelijkheid om om te gaan met belangrijke schommelingen in deze financiering die het gevolg zijn van herzieningen van de verpleegdagprijs, in positieve, maar vooral in negatieve zin, en die eventueel maar 5 à 7 jaar later doorgevoerd worden.

§ 2. M.b.t. de aanwendingsmogelijkheden worden twee grote categorieën voorzien :

1° uitgaven die verband houden met de taken van het agentschap zoals die in het oprichtingsdecreet of op een later tijdstip door de Vlaamse regering worden vastgelegd. Het aanleggen van een reserve kan hier bijvoorbeeld opportuun zijn om een te verwachten toekomstige uitgave gerelateerd aan een beleidsoptie reeds deels te financieren met niet aangewende kredieten ;

2° het verwerven en beheren van patrimonium dat wordt aangewend voor de realisatie van de taken van het agentschap. Enerzijds zijn patrimoniumuitgaven veelal uitgaven die een jaarlijkse begroting zwaar belasten ; anderzijds zijn dergelijke uitgaven ook vaak verschillende jaren op voorhand in te schatten. Voor dergelijke uitgaven is het aanleggen van een reservefonds om de lasten ervan over meerdere begrotingsjaren te spreiden een techniek van goed financieel beheer. Het is daarom belangrijk dat het agentschap hiertoe gemachtigd wordt.

§ 3. Een spijziging van het reservefonds moet worden ingeschreven in de jaarlijkse begroting van het agentschap en is slechts mogelijk mits machtiging daarvan door het Vlaams Parlement.

Er wordt bepaald dat enkel het niet-aangewende deel van de in de begroting aan het agentschap toegekende uitgavenkredieten in aanmerking kan komen om het reservefonds te spijzigen ; het agentschap kan hiervoor dus bijvoorbeeld géén lening aangaan.

Als voorwaarde voor de spijziging wordt ten slotte vastgelegd dat een toekomstige aanwending binnen het kader van de bepaling van § 2 concreet moet worden gemotiveerd. Zo zal bijvoorbeeld de toekomstige patrimoniumuitgave waartoe een reserve wordt aangelegd, moeten worden benoemd.

Artikel 15

Het agentschap moet een economische en analytische boekhouding voeren conform de ziekenhuiswetgeving. Deze optie wordt decretaal ingeschreven : het VAGG is immers zelf geen ziekenhuis, maar het omvat wel een aantal ziekenhuizen, die via de ziekenhuiswetgeving verplicht zijn om een conforme economische en analytische boekhouding te voeren. De volledige toepassing van het Comptabiliteitsdecreet op het VAGG, gecombineerd met deze ziekenhuisboekhouding op het niveau van de ziekenhuizen, zou leiden tot onnodige administratieve lasten en kosten.

Een aantal bepalingen van het decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof zijn niet van toepassing op het agentschap. De Vlaamse regering moet bepalen welke artikels van het decreet niet van toepassing zijn op het agentschap. Hierbij moet minimaal voorzien worden in de mogelijkheid van rapportering conform het Comptabiliteitsdecreet

HOOFDSTUK VI

Wijzigings- en Coördinatiemachtiging

Artikel 16

Dit artikel machtigt de regering en geeft haar tevens opdracht om bestaande decreten en wetten betreffende het agentschap in overeenstemming te brengen met het voorliggende decreet en het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Deze machtiging geldt tot 9 maanden na de inwerkingtreding van het decreet.

De besluiten van de Vlaamse regering dienen binnen de 9 maanden na de datum van hun inwerkingtreding te worden bekrachtigd bij decreet.

Anderzijds wordt de regering ook gemachtigd en krijgt ze de opdracht om de bepalingen betreffende het agentschap die deel kunnen uitmaken van verschillende regelgevingen te coördineren. Deze coördinatie dient bekrachtigd door het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 17

De Vlaamse regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen

Adelheid BYTTEBIER

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

1° het kaderdecreet : het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 ;

2° geestelijke gezondheidszorg : het aanbod van verantwoorde zorg aan personen met een psychische disfunctie met het oog op het herstel van stoornissen en het bereiken van een evenwicht met zichzelf en hun leefomgeving, met inbegrip van het aanleren of stimuleren van attitudes, vaardigheden en kennis die de maatschappelijke integratie en participatie bevorderen ;

3° integrale jeugdhulp : het aanbieden, op grond van een vraag of behoefte, van een samenhangend geheel van hulp aan de minderjarige of aan de minderjarige en zijn leefomgeving, om de ontplooiingskansen van de minderjarige te vrijwaren en zijn welzijn en gezondheid te verhogen ;

4° de ziekenhuiswetgeving : de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 en alle andere regelgeving die op een algemene wijze de organisatie en de werking van ziekenhuizen regelt ;

5° psychiatrisch verzorgingstehuis zoals omschreven in het koninklijk besluit van 10 juli 1990 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van de psychiatrische verzorgingstehuizen ;

6° dagelijks bestuur : handelingen of verrichtingen die niet verder reiken dan de behoeften van de dagelijkse werking van het agentschap en de behoeften die geen tussenkomst van de raad van bestuur rechtvaardigen vanwege hun minder algemene impact of het hoogdringende karakter ervan ;

7° Comptabiliteitsdecreet : het decreet van (datum) houdende de regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof.

HOOFDSTUK II

Oprichting

Artikel 3

Er wordt een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid opgericht als bedoeld in artikel 13 van het kaderdecreet. Dit agentschap draagt als naam Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg.

De Vlaamse regering bepaalt tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort.

De Vlaamse regering bepaalt de vestigingsplaats van de zetel van het agentschap.

De bepalingen van het kaderdecreet zijn van toepassing op het agentschap.

HOOFDSTUK III

Missie en taken

Artikel 4

§ 1. Het agentschap heeft als missie zich te ontwikkelen tot een open en geïntegreerde kennisgedreven organisatie voor geestelijke gezondheidszorg waar elke persoon in psychische nood een kwaliteitsvolle behandeling en dienstverlening vindt.

§ 2. Het agentschap streeft ernaar om aan iedere cliënt de meest adequate geestelijke gezondheidszorg te bieden en baseert zich hierbij op actuele ontwikkelingen in kennis en expertise.

Het agentschap streeft ernaar om aan elke cliënt zorg op maat aan te bieden, geoptimaliseerd in doelgroepgerichte zorgprogramma's en eventueel in samenwerking met partners.

§ 3. Bij het vervullen van zijn missie stelt het agentschap de cliënt centraal en neemt het de eigenheid, mogelijkheden en vaardigheden van de cliënt als uitgangspunt.

Bij de uitvoering van zijn activiteiten richt het agentschap zich op het bevorderen van de maatschappelijke integratie en participatie in de samenleving.

§ 4. Het agentschap bevordert de publieke dienstverlening en het openbare initiatief in de geestelijke gezondheidszorg.

Het agentschap eerbiedigt bij zijn optreden de ideologische, filosofische en godsdienstige overtuiging van de personen tot wie het zich richt.

Artikel 5

De kerntaak van het agentschap omvat het organiseren van openbare geestelijke gezondheidszorg voor kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen door bedden en plaatsen te beheren, en activiteiten en diensten te ontwikkelen en te realiseren.

Artikel 6

De taak, bedoeld in artikel 5, omvat minstens :

1° het beheer van erkende bedden en plaatsen ;

2° het beheer en de organisatie van psychiatrische gezinsverpleging ;

3° de organisatie van forensische psychiatrie in hiertoe geëigende voorzieningen met specifiek ontwikkelde zorgprogramma's ;

4° het organiseren van geestelijke gezondheidszorg voor specifieke doelgroepen als externe ondersteuning van diensten en voorzieningen inzake welzijn en gezondheid ;

5° het ontwikkelen van gespecialiseerde kennis en expertise in relevante domeinen en het initiëren en operationaliseren van zorgvernieuwing.

Artikel 7

Naast de taken, vermeld in artikel 5 en 6, kan het agentschap ook meewerken aan de uitvoering van het inclusieve beleid inzake geestelijke gezondheidszorg en integrale jeugdhulp.

Het agentschap ontwikkelt terreinexpertise met betrekking tot de taken, vermeld in artikel 5, 6 en 7. Het agentschap stelt zijn verworven kennis en expertise ter beschikking van de beleidsondersteuning als bedoeld in artikel 4, § 1, van het kaderdecreet. Het agentschap zorgt voor permanente optimalisering en vernieuwing van zijn dienstverlening op basis van actuele ontwikkelingen inzake kennis en expertise.

Binnen het kader van de missie en de taken van het agentschap kan de Vlaamse regering te allen tijde specifieke taken aan het agentschap toewijzen.

Artikel 8

Met toepassing van artikel 12 van het kaderdecreet en mits de eigen autonomie behouden wordt, moet geen voorafgaande machtiging door de Vlaamse regering worden verleend om :

1° associaties aan te gaan overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 april 1997 houdende nadere omschrijving van de associatie van ziekenhuizen en van de bijzondere normen waaraan deze moet voldoen ;

2° verenigingen zonder winstoogmerk op te richten of eraan deel te nemen, ter uitvoering van taken die de kerntaak van het agentschap ondersteunen.

De bepaling van het eerste lid is niet van toepassing als het nieuwe initiatief onderworpen is aan erkenning door de Vlaamse regering.

HOOFDSTUK IV

Bestuur en werking

Artikel 9

Het agentschap wordt bestuurd door een raad van bestuur, samengesteld uit maximaal twaalf leden, met inbegrip van een voorzitter, een ondervoorzitter en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 18, § 2, van het kaderdecreet.

De volgende personen maken in elk geval deel uit van de raad van bestuur :

1° personen met deskundigheid op het vlak van geestelijke gezondheidszorg ;

2° personen met deskundigheid op juridisch vlak ;

3° personen met deskundigheid op het vlak van management.

Van de raad van bestuur kunnen, onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen van artikel 11, geen personen deel uitmaken die personeelslid zijn van het agentschap of van organisaties die door het agentschap (mede) beheerd worden, of die vanwege hun professionele of andere activiteiten belangen hebben die strijdig zijn met die van het agentschap.

Het vrijwillige ontslag van een lid van de raad van bestuur moet aanvaard worden door de Vlaamse regering alvorens uitwerking te hebben.

Met toepassing van artikel 18, § 1, tweede lid, van het kaderdecreet voorziet de Vlaamse regering binnen drie maanden in de vervanging van elk lid dat opgehouden heeft deel uit te maken van de raad van bestuur vóór de normale beëindiging van zijn mandaat.

Artikel 10

De raad van bestuur vertegenwoordigt de instelling in rechte en in feite.

De raad van bestuur is, onverminderd de bevoegdheden, toegewezen aan het hoofd van het agentschap, en met inachtneming van de bevoegdheden van de medische raden, bevoegd voor het beheer van het agentschap in de meest ruime zin, tenzij het in dit decreet anders is bepaald.

De raad van bestuur bepaalt in een reglement van inwendige orde de bevoegdheden die gedelegeerd worden aan het hoofd van het agentschap en de modaliteiten van deze delegatie. Enkel de volgende bevoegdheden kan de raad van bestuur niet op algemene wijze delegeren :

1° de strategische doelstellingen van het agentschap bepalen ;

2° de beheersovereenkomst sluiten ;

3° de begroting opstellen ;

4° de algemene rekening vaststellen ;

5° de bevoegdheden die door de ziekenhuiswetgeving worden toegewezen aan de beheerder van een ziekenhuis ;

6° de bevoegdheden die door de rechtspositieregeling van het personeel worden toegewezen aan de raad van bestuur ;

7° afwijkingen toestaan op de begrenzing voor het aangaan van verbintenissen als bedoeld in artikel 11, § 3, van het Comptabiliteitsdecreet ;

8° de investeringskredieten herverdelen als bedoeld in artikel 20 van het Comptabiliteitsdecreet ;

9° rapporteren over de uitvoering van de begroting en over de boekhouding als bedoeld in artikel 29 van het Comptabiliteitsdecreet.

De raad van bestuur regelt in het reglement van inwendige orde zijn eigen werking.

Het reglement van inwendige orde van de raad van bestuur wordt door de raad van bestuur goedgekeurd of gewijzigd met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Het goedgekeurde of gewijzigde reglement wordt door de raad van bestuur voorgelegd aan de Vlaamse regering ter bekrachtiging. Het reglement treedt in werking na de bekrachtiging door de Vlaamse regering. Als de Vlaamse regering het reglement niet bekrachtigt of afwijst binnen drie maanden na de verzending ervan, treedt het reglement automatisch in werking.

Artikel 11

De raad van bestuur stelt het hoofd van het agentschap aan, dat belast is met het dagelijks bestuur.

Het hoofd van het agentschap en een geneesheer, aangewezen door het hoofd van het agentschap voor het medisch beleid van het agentschap, wonen de vergaderingen van de raad van bestuur bij met raadgevende stem.

HOOFDSTUK V

Financiële middelen

Artikel 12

Het agentschap kan beschikken over de volgende ontvangsten :

1° dotatie(s) ;

2° leningen ;

3° ontvangsten die voortvloeien uit daden van beheer of beschikking met betrekking tot eigen domeingoederen ;

4° schenkingen en legaten in speciën ;

5° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden ;

6° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties ;

7° de subsidies waarvoor het agentschap als begunstigde in aanmerking komt ;

8° terugvorderingen van ten onrechte gedane uitgaven ;

9° vergoedingen voor prestaties aan derden, zoals inkomsten die voortvloeien uit medische, paramedische en technische prestaties, uit verpleging en verblijf van patiënten, en uit alle andere activiteiten, georganiseerd door het agentschap ter uitvoering van zijn taken, volgens de voorwaarden bepaald in de beheersovereenkomst ;

10° de opbrengst van sponsoring.

Tenzij het anders is bepaald in een decreet, worden de ontvangsten, bedoeld in het eerste lid, beschouwd als ontvangsten die bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven, bedoeld in artikel 9, § 3, van het Comptabiliteitsdecreet.

Artikel 13

Het agentschap kan schenkingen of legaten aanvaarden. Het hoofd van het agentschap beoordeelt vooraf de opportuniteit en de risico's, verbonden aan de aanvaarding.

Artikel 14

Overeenkomstig artikel 12 van Comptabiliteitsdecreet wordt het agentschap gemachtigd om een reservefonds aan te leggen op het niveau van de structurele afdeling binnen de begroting van het Vlaams Ministerie, overeenkomend met de begroting van het agentschap.

Het agentschap mag de middelen in het reservefonds voor de volgende taken aanwenden :

1° voor de taken, genoemd in artikel 5 en 6, en voor de taken die de Vlaamse regering met toepassing van artikel 7 aan het agentschap opdraagt ;

2° voor het verwerven en beheren van patrimonium dat wordt aangewend voor de realisatie van de taken, genoemd in artikel 5 en 6, en van de taken die de Vlaamse regering met toepassing van artikel 7 aan het agentschap opdraagt.

Het spijzen van het reservefonds is afhankelijk van een machtiging door het Vlaams Parlement in de jaarlijkse begroting. Die machtiging kan enkel betrekking hebben op dat deel van de uitgavenkredieten dat in de begroting aan het agentschap wordt toegekend en dat in het begrotingsjaar zelf niet wordt aangewend. Als voorwaarde geldt dat het agentschap binnen de bepalingen van § 2 moet kunnen motiveren hoe het de middelen uit het reservefonds in de toekomst concreet zal aanwenden.

Artikel 15

Het agentschap voert een economische en een analytische boekhouding conform bepalingen, opgelegd in de ziekenhuiswetgeving. De Vlaamse regering bepaalt welke artikelen van het Comptabiliteitsdecreet niet op het agentschap van toepassing zijn.

HOOFDSTUK VI

Coördinatie

Artikel 16

§ 1. De Vlaamse regering wordt ermee belast de bestaande wets- en decreetbepalingen betreffende het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen, om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet en van het kaderdecreet.

De besluiten die krachtens deze paragraaf worden vastgesteld, houden op uitwerking te hebben als ze niet bij decreet zijn bekrachtigd binnen negen maanden na de datum van de inwerkingtreding ervan. De bekrachtiging werkt terug tot deze laatste datum.

De in deze paragraaf aan de Vlaamse regering opgedragen bevoegdheid vervalt negen maanden na de inwerkingtreding van dit decreet. Na die datum kunnen de besluiten die krachtens deze paragraaf zijn vastgesteld en zijn bekrachtigd, alleen bij een decreet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven.

§ 2. De Vlaamse regering wordt ermee belast de bepalingen van de wetten en decreten betreffende het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg, alsook de bepalingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend wijzigingen hebben aangebracht, tot het tijdstip van de coördinatie, te coördineren. Te dien einde kan de regering :

1° de te coördineren bepalingen anders formuleren, inzonderheid opnieuw ordenen en vernummeren ;

2° de verwijzingen in de te coördineren bepalingen dienovereenkomstig vernummeren ;

3° de te coördineren bepalingen met het oog op onderlinge overeenstemming en eenheid van terminologie herschrijven zonder te raken aan de erin neergelegde beginselen ;

4° de verwijzingen naar de in de coördinatie opgenomen bepalingen die in andere niet in de coördinatie opgenomen bepalingen voorkomen, naar de vorm aanpassen.

De coördinatie treedt pas in werking nadat ze bekrachtigd is door het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 17

De Vlaamse regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen,

Adelheid BYTTEBIER

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Sterk door overleg

SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Brussel, 24 november 2003
241103_Standpunt_BBB: K&G en VAGG_werkg_werkn

Standpunt van de werkgeversorganisaties: VCSPO, VEV, UNIZO en Boerenbond

BBB Welzijn en Gezondheid: Kind en Gezin en VAGG

1. Inleiding 28

2. Samenvatting 28

3. Advies 29

3.1. Oprichtingsdecreet Kind en Gezin 29

3.1.1. Kind en Gezin dient een EVA te zijn 29

3.1.2. Evaluatie advies kaderdecreet 30

3.2. Oprichtingsdecreet Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg 33

1. Inleiding

Op 5 november 2003 ontving de SERV de adviesvraag met betrekking tot het voorontwerp van oprichtingsdecreten Beter Bestuurlijk Beleid voor het beleidsdomein welzijn en gezondheid. Er werden twee oprichtingsdecreten voorgelegd, namelijk met betrekking tot Kind en Gezin (IVA met rechtspersoonlijkheid) en de EVA Vlaams agentschap voor geestelijke gezondheidszorg. De SERV werd dringend om advies gevraagd

.

Deze adviesvraag maakt deel uit van het hervormingsproces Bestuurlijk Beleid. In opvolging van het kaderdecreet Bestuurlijk beleid ondergaan de Vlaamse administratie en de Vlaamse instellingen een reorganisatie, ondermeer door de oprichting van Intern Verzelfstandigde Agentschappen (IVA's) en Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA's).

2. Samenvatting

De belangrijkste opmerking met betrekking tot Kind en Gezin betreft het statuut van de instelling. De werkgeversorganisaties beklemtonen het belang van de onafhankelijkheid en autonomie van uitvoering bij werk in gezinnen en het (financieel) partnership dat er momenteel is tussen de overheid enerzijds en sociaal-economisch middenveld anderzijds. Op basis van deze gegevens is het voor de werkgeversorganisaties duidelijk dat de instelling Kind en Gezin een extern verzelfstandigd agentschap moet worden. De werkgeversorganisaties betreuren dat de overheid kiest voor het statuut van IVA temeer daar er onvoldoende garanties worden ingeschreven voor een goede werking van het raadgevend comité. Wat de samenstelling betreft dient het decreet een representatieve vertegenwoordiging te voorzien van de gebruikers, de voorzieningen en de interprofessionele sociale partners. Ook is de bevoegdheid van het raadgevend comité onvoldoende uitgelijnd en wordt er geen recht op informatie ingeschreven noch de verplichting om het niet volgen van een advies te motiveren.
De werkgeversorganisaties merken op dat het voorontwerp van decreet op bepaalde punten afwijkt van de huidige regelgeving van Kind en Gezin, zonder dat de meerwaarde hiervan is aangetoond. Zo dient er naar analogie met de provinciale comités een regionale adviesstructuur behouden te blijven.
Het takenpakket van het agentschap is niet duidelijk afgelijnd met betrekking tot crisisopvang van jonge kinderen, verstoorde opvoedingssituaties en hulpverlening bij kindermishandeling. De werkgeversorganisaties dringen er op aan dat deze bevoegdheden worden uitgeklaard in overleg met de overige relevante sectoren binnen het beleidsdomein.

Met betrekking tot het VAGG achten de werkgeversorganisaties het aangewezen om de taken van het agentschap duidelijker te omlijnen door de naam aan te passen (Vlaams agentschap voor *openbare* geestelijke gezondheidszorg) evenals de memorie van toelichting inzake forensische psychiatrie.
Ook zijn de werkgeversorganisaties van oordeel dat het oprichtingsdecreet bijkomende bepalingen dient op te nemen over de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en de oprichting van een auditcomité dat rechtstreeks werkt voor de raad van bestuur.

3. Advies

Dit advies beperkt zich tot de evaluatie van het oprichtingsdecreet in het licht van de principes die de SERV in voorgaande adviezen naar voor heeft geschoven. Het gaat meer bepaald om het advies van 15 mei 2002 over het kaderdecreet bestuurlijk beleid en de aanbeveling van 5 maart 2003 over de operationalisering kaderdecreet bestuurlijk beleid.

3.1. Oprichtingsdecreet Kind en Gezin

3.1.1 Kind en Gezin dient een EVA te zijn

Wat het onderscheid tussen IVA's en EVA's betreft hebben de werkgeversorganisaties een aanbeveling geformuleerd op 5 maart 2003 over de operationalisering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Deze aanbeveling betrof de toegevoegde waarde van betrokkenheid van het sociaal-economisch middenveld bij de beleidsuitvoering van een aantal instellingen. Voor een aantal instellingen, waaronder Kind en Gezin, kan de volwaardige betrokkenheid het best gerealiseerd worden via de raad van bestuur van een EVA. De redenering die in die aanbeveling naar voor gebracht werd blijft nog altijd van kracht. In een instelling zoals Kind en Gezin waar het middenveld een belangrijke rol speelt biedt enkel het statuut van EVA voldoende garanties dat er een continue terugkoppeling is tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Een loutere adviesfunctie binnen het raadgevend comité is bovendien veel vrijblijvender en responsabiliseert de betrokken actoren veel minder.

De werkgeversorganisaties stellen vast dat de regering ervoor kiest om de instelling op te richten als een IVA.
De memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid vermeldt twee belangrijke redenen op grond waarvan de oprichting van een EVA kan worden overwogen: autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering enerzijds en partnerships bij de uitvoering anderzijds.

Beide redenen zijn volgens de werkgeversorganisaties van toepassing op Kind en Gezin, maar worden niet consequent toegepast.
De onafhankelijkheid en autonomie van uitvoering bij werk in gezinnen vormt een essentieel onderdeel van de werking van Kind en Gezin en dient ook behouden te blijven. Deze instelling is destijds als autonome instelling opgericht om afstand te creëren tussen de overheid in enge zin en burgers. Een van de redenen was om "als overheid een zekere bescheidenheid en voorzichtigheid aan de dag te leggen" (Memorie van toelichting bij het oorspronkelijke decreet op Kind en Gezin). Het is dan ook niet consequent om deze instelling om te vormen tot IVA.
Het partnership bij uitvoering heeft verschillende aspecten. Zo is er een structurele samenwerking tussen Kind en Gezin en de gemeenten in het lokaal overleg inzake kinderopvang. Partnership is eveneens belangrijk in de preventieve zorg die een speerpunt is van Kind en Gezin.
Het partnership tussen de overheid en derden in deze instelling vertaalt zich ook in een financieel partnership. Een belangrijk deel van de middelen komt voort uit de financiële inbreng van ouders die meer dan € 100 miljoen bedraagt. Ook vanuit de sociale partners gebeurt er een belangrijke financiële ondersteuning, met name de bijdrage ten belope van 0,05% van de loonmassa die bijdraagt tot de financiering van de buitenschools kinderopvang.
Op basis van deze gegevens is het voor de werkgeversorganisaties duidelijk dat de instelling Kind en Gezin een extern verzelfstandigd agentschap moet worden.

3.1.2 Evaluatie advies kaderdecreet

Voor de evaluatie van het oprichtingsdecreet is ook het advies van de SERV van 15 mei 2002 van belang. In dat advies gaf de raad een aantal belangrijke elementen aan waaraan de operationalisering van het kaderdecreet kan afgetoetst worden. Aan de hand van deze principes dient het voorliggende oprichtingsdecreet beoordeeld te worden.

- Geen wijzigingen zonder meerwaarde

De hervorming in het kader van BBB dient in de eerste plaats beoordeeld te worden op de bestuurskracht die door de oprichting van de nieuwe organen bereikt zal worden en aan de hand van de dienstverlening die aan de stakeholders van de maatschappij vanuit de nieuwe organisatie zal verleend worden. De verwachte baten van de nieuwe structuur moeten duidelijk aangegeven worden.
De werkgeversorganisaties merken op dat het oprichtingsdecreet een aantal bepalingen omvat die afwijken van de huidige regelgeving zonder een duidelijke meerwaarde te hebben. In het bijzonder wijzen de werkgeversorganisaties op 3 bepalingen:

- artikel 6§2 kadert de kinderopvang louter in de afstemming gezin-arbeid. De werkgeversorganisaties achten dit niet wenselijk,ook elementen zoals de opvoedingsondersteuning, maatschappelijke integratie van kinderen van niet-werkende of alleenstaande ouders waarbinnen de kinderopvang momenteel mede gekaderd worden, moeten behouden blijven.
- het voorontwerp van decreet heft de provinciale comités op.De memorie van toelichting geeft hiervoor geen reden aan. Naar analogie met de huidige provinciale comités vragen de werkgeversorganisaties dat de decreetgever een regionale adviesstructuur voorziet bij het agentschap.
- tenslotte voegt de definitie van kinderopvang in artikel 2 een leeftijdsbeperking in. De werkgeversorganisaties zijn van oordeel dat ook voorschoolse kinderen die de leeftijd van 3 jaar hebben bereikt in sommige gevallen van kinderopvang moeten kunnen genieten.

- Taakomschrijving Kind en Gezin

De nieuwe structuur van de Vlaamse overheid in departementen, IVA's en EVA's dient ook te resulteren in een duidelijke taakverdeling die leidt tot een coherent beleid.
De raad oordeelde in zijn advies over het kaderdecreet positief over de één op één relatie tussen het beleidsdomein en de minister, maar ook binnen het beleidsdomein moet er een duidelijke taakverdeling zijn. Daarnaast moet er ruimte blijven om de horizontale dwarsverbindingen op een juiste manier te integreren in het beleid.

Het voorontwerp van decreet geeft geen duidelijkheid inzake de taken van Kind en Gezin met betrekking tot crisisopvang van jonge kinderen, verstoorde opvoedingssituaties en hulpverlening bij kindermishandeling. Er wordt enkel voorzien dat het agentschap deze taken kan opnemen. Dit geeft enerzijds meer mogelijkheden tot flexibiliteit, maar houdt eveneens het gevaar in dat er onduidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheden van de verschillende entiteiten binnen het beleidsdomein Welzijn en Gezondheid. De werkgeversorganisaties dringen er op aan dat deze bevoegdheden worden uitgeklaard in overleg met de overige relevante sectoren binnen het beleidsdomein.

- Coherent beleid: zowel intern als extern

Correcte definities van de gebruikte begrippen zijn nodig om overlappingen of leemtes t.o.v. overige regelgeving te vermijden. Zo is het begrip crisisopvang niet gedefinieerd en is de relatie tussen het begrip "verstoorde opvoedingssituatie" in dit ontwerpdecreet en het begrip "problematische opvoedingssituatie" in de bijzondere jeugdbijstand onduidelijk. Ook de definitie van "gezin" en "voorziening" is niet consistent met de overige regelgeving noch met de inhoud van het begrip.

De werkgeversorganisaties onderschrijven dat het voorontwerp van decreet op verschillende plaatsen voorziet in samenwerking door middel van afstemmen van de taken (art 8) of samenwerkingsakkoorden (art. 10). Met betrekking tot dit laatste merken de werkgeversorganisaties evenwel op dat de samenwerking inzake de programmatie van kinderopvang niet beperkt mag blijven tot de lokale besturen, maar verruimd moet worden tot samenwerking met het lokaal overleg.

In dit kader trekken de werkgeversorganisaties ook de aandacht op de relatie tussen de voorzieningen enerzijds en Kind en Gezin anderzijds. Zowel in het decreet als in de memorie van toelichting wordt herhaaldelijk gesproken van aansturing en regie. De werkgeversorganisaties stellen dat het duidelijk moet zijn dat een voorziening binnen de beperkingen van de regelgeving zelf zijn missie en kernopdrachten bepaalt. Vandaar dat het duidelijker is om een neutraler woordgebruik te hanteren zoals "de erkende en/of gesubsidieerde voorzieningen". Ook dient de term "regie" verduidelijkt te worden zodat deze functie een correcte rolverdeling tussen de voorzieningen en de overheid garandeert.

- EVA biedt betere garantie voor functionele beleidscyclus

Een derde beoordelingscriterium is dat er voldoende samenhang moet zijn tussen de verschillende fasen van de beleidscyclus. De concrete vormgeving van IVA's en EVA's evenals hun relatie met de rest van het beleidsdomein moet uiting geven aan deze integrale benadering.
Door de oprichting van dit agentschap onder de vorm van een IVA zijn de werkgeversorganisaties van oordeel dat er onvoldoende wisselwerking zal kunnen zijn tussen de actoren op het veld en de overheid.
De oprichting als EVA biedt hiertoe betere garanties.

- Gebrekkige regelgeving inzake raadgevend comité

Een volgend criterium is de mate waarin het oprichtingsdecreet een aantal bepalingen opneemt over de samenstelling en bevoegdheid van het raadgevend comité en de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract.
Zoals reeds aangegeven kan een goede betrokkenheid van het sociaal-economisch middenveld een meerwaarde leveren voor de werking van Kind en Gezin. Het voorontwerp van decreet erkent dit onvoldoende door het agentschap op te richten als een IVA. In dit kader is het ook opvallend dat er geen sluitende garantie is opgenomen in het voorontwerp van decreet voor een goede werking van het raadgevend comité. Het voorontwerp van decreet bevat enkel een beperkt aantal bepalingen over de samenstelling en bevoegdheid van het raadgevend comité.

Zo ontbreken:

- een precieze formulering van de bevoegdheden: men beperkt zich tot een globale bevoegdheid om advies te geven over "aangelegenheden die van belang zijn voor de taken van het agentschap"; er worden geen garanties gegeven dat het comité op verplichte wijze wordt betrokken bij de voorbereiding en evaluatie van het beheerscontract, bij de voorbereiding van de (niet-strategische) besluiten en reglementen, bij de regelgeving die de statutaire werking van het agentschap betreffen, de informatie- en communicatieaanpak, de aan het agentschap toegekende middelen of de programmatie, vergunning, erkenningen, subsidiëring en sanctionering van voorzieningen. Dit zijn evenwel wezenlijke bestanddelen waarbij het raadgevend comité een meerwaarde kan betekenen; de werkgeversorganisaties vertrouwen erop dat het huishoudelijk reglement deze elementen verduidelijkt
- een recht op informatie;
- en de verplichting om het niet volgen van een advies te motiveren.

Wat de samenstelling betreft zijn de werkgeversorganisaties van oordeel dat drie geledingen moeten vertegenwoordigd zijn: de gebruikers, de voorzieningen en de interprofessionele sociale partners. Daarbij moet voldoende aandacht geschonken worden aan de representativiteit van de organisaties die de geledingen vertegenwoordigen.
Ook dient het decreet een bepaling op te nemen inzake onverenigbaarheden. Zo kunnen onafhankelijke deskundigen of personen aangeduid door de Vlaamse regering geen parlementair mandaat uitoefenen of werkzaam zijn in diensten van het agentschap, in de diensten van de Vlaamse overheid of het Vlaams parlement.

Tenslotte voorziet het oprichtingsdecreet niet dat het personeel betrokken wordt bij de opmaak en evaluatie van het beheerscontract. Zoals in het advies van de SERV over het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 15 mei 2002 reeds is opgenomen, kan hiervoor verwezen worden naar de waarborgen die terzake werden voorzien in de wetgeving op de economische overheidsbedrijven inzake de totstandkoming en uitvoering van de beheerscontracten.

3.2. Oprichtingsdecreet Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg

De algemene opmerkingen met betrekking tot beter bestuurlijk beleid zoals geformuleerd voor Kind en Gezin zijn ook voor dit oprichtingsdecreet van toepassing.
Met betrekking tot de bestuurskracht en de betere dienstverlening die de operatie tot doel moet hebben, formuleren de werkgeversorganisaties geen specifieke opmerkingen.

Wat de interne coherentie van het beleidsdomein betreft zijn de werkgeversorganisaties van oordeel dat het ontwerpdecreet aanleiding geeft tot verwarring.

Zo geeft de titel van het agentschap de indruk dat het agentschap de gehele geestelijke gezondheid omvat, terwijl uit de omschrijving van de kerntaak duidelijk blijkt dat het gaat om het openbaar initiatief. De werkgeversorganisaties zijn dan ook van oordeel dat dit tot uiting moet komen in de naamgeving: "Vlaams Agentschap voor Openbare Geestelijke Gezondheidszorg".

Ook de memorie van toelichting is voor verbetering vatbaar in het kader van de coherentie binnen het beleidsdomein. In artikel 6 wordt geëxpliciteerd dat één van de kerntaken bestaat uit de organisatie van de forensische psychiatrie met specifiek ontwikkelde zorgprogramma's. Het begrip "specifiek" lijkt in de algemene toelichting bij het decreet de betekenis van "exclusief" te krijgen, namelijk "in zoverre het gaat om diensten waarin andere voorzieningen niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn,...zoals forensische psychiatrie". De werkgeversorganisaties merken vooreerst op dat inzake forensische psychiatrie momenteel reeds diverse initiatieven genomen waardoor dit alvast voor deze tak niet correct is. Voor de uitbouw van deze zorgverlening kan het agentschap vanzelfsprekend initiatieven nemen, maar een goede forensische psychiatrische zorg kan slechts gewaarborgd worden indien alle GGZ-voorzieningen zich verantwoordelijk weten en zorg verlenen aan deze doelgroep. De werkgeversorganisaties stellen dan ook voor om deze passage in de algemene memorie van toelichting aan te passen.

Een volgend criterium is de mate waarin het oprichtingsdecreet van een EVA een aantal bepalingen opneemt over de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en het functioneren van het auditcomité. Aangezien deze bepalingen niet zijn opgenomen in het kaderdecreet dient het oprichtingsdecreet hiervoor een goede regeling te voorzien.
Verder is het belangrijk een structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en de evaluatie van de uitvoering ervan te verankeren in het decreet. Deze betrokkenheid gaat minstens over het geven op regelmatige basis van informatie alsook het houden van overleg over opmaak en uitvoering van het beheerscontract.
De grotere verantwoordelijkheid die aan de bestuurders van de EVA verleend wordt, dient gepaard te gaan met voldoende waarborgen voor de bestuurders. Meer concreet dient een EVA zoals het VAGG te beschikken over een auditcomité dat rechtstreeks werkt voor de raad van bestuur. Het voorontwerp van decreet dient in deze zin aangevuld te worden.

Sterk door overleg
SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Standpunt

Standpunt van de werknemersorganisaties: ACV, ABVV en ACLVB

BBB Welzijn en Gezondheid: Kind en Gezin en VAGG

1. Inleiding 36
2. Samenvatting 36
3. Advies 37
3.1. Oprichtingsdecreet Kind en Gezin 37
3.1.1. Kind en Gezin dient een EVA te zijn 37
3.1.2. Evaluatie advies kaderdecreet 39
3.2. Oprichtingsdecreet Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg 42
Referentielijst 44

1. Inleiding

Op 5 november 2003 ontving de SERV de adviesvraag met betrekking tot het voorontwerp van oprichtingsdecreten Beter Bestuurlijk Beleid voor het beleidsdomein welzijn en gezondheid. Er werden twee oprichtingsdecreten voorgelegd, namelijk met betrekking tot Kind en Gezin (IVA met rechtspersoonlijkheid) en de EVA Vlaams agentschap voor geestelijke gezondheidszorg. De SERV werd dringend om advies gevraagd

.

Deze adviesvraag maakt deel uit van het hervormingsproces Bestuurlijk Beleid. In opvolging van het kaderdecreet Bestuurlijk beleid ondergaan de Vlaamse administratie en de Vlaamse instellingen een reorganisatie, ondermeer door de oprichting van Intern Verzelfstandigde Agentschappen (IVA's) en Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA's).

2. Samenvatting

De belangrijkste opmerking met betrekking tot Kind en Gezin betreft het statuut van de instelling. De werknemersorganisaties beklemtonen het belang van de onafhankelijkheid en autonomie van uitvoering bij werk in gezinnen en het (financieel) partnership dat er momenteel is tussen de overheid enerzijds en sociaal-economisch middenveld anderzijds. Op basis van deze gegevens is het voor de werknemersorganisaties duidelijk dat de instelling Kind en Gezin een extern verzelfstandigd agentschap moet worden, waarbij voor de sociale partners een expliciete vertegenwoordiging dient gewaarborgd te worden. De werknemersorganisaties betreuren dat de overheid kiest voor het statuut van IVA temeer daar er onvoldoende garanties worden ingeschreven voor een goede werking van het raadgevend comité. Wat de samenstelling betreft dient het decreet een representatieve en evenredige vertegenwoordiging te voorzien van de gebruikers, de voorzieningen, de werknemers van de voorzieningen en de interprofessionele sociale partners. Ook is de bevoegdheid van het raadgevend comité onvoldoende uitgelijnd en wordt er geen recht op informatie ingeschreven noch de verplichting om het niet volgen van een advies te motiveren.

De werknemersorganisaties merken op dat het voorontwerp van decreet op bepaalde punten afwijkt van de huidige regelgeving van Kind en Gezin, zonder dat de meerwaarde hiervan is aangetoond. Zo dient er naar analogie met de provinciale comités een regionale adviesstructuur behouden te blijven.
Het takenpakket van het agentschap is niet duidelijk afgelijnd met betrekking tot crisisopvang van jonge kinderen, verstoorde opvoedingssituaties en hulpverlening bij kindermishandeling.

De werknemersorganisaties dringen er op aan dat deze bevoegdheden worden uitgeklaard in overleg met de overige relevante sectoren binnen het beleidsdomein.

Met betrekking tot het VAGG achten de werknemersorganisaties het aangewezen om de taken van het agentschap duidelijker te omlijnen door de naam aan te passen (Vlaams agentschap voor *openbare* geestelijke gezondheidszorg) evenals de memorie van toelichting inzake forensische psychiatrie.
Ook zijn de werknemersorganisaties van oordeel dat het oprichtingsdecreet bijkomende bepalingen dient op te nemen over de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en de oprichting van een auditcomité dat rechtstreeks werkt voor de raad van bestuur.

3. Advies

Dit advies beperkt zich tot de evaluatie van het oprichtingsdecreet in het licht van de principes die de SERV in voorgaande adviezen naar voor heeft geschoven. Het gaat meer bepaald om het advies van 15 mei 2002 over het kaderdecreet bestuurlijk beleid en de aanbeveling van 5 maart 2003 over de operationalisering kaderdecreet bestuurlijk beleid.

3.1. Oprichtingsdecreet Kind en Gezin

3.1.1 Kind en Gezin dient een EVA te zijn

Wat het onderscheid tussen IVA's en EVA's betreft heeft de raad een aanbeveling geformuleerd op 5 maart 2003 over de operationalisering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Deze aanbeveling betrof de toegevoegde waarde van betrokkenheid van het sociaal-economisch middenveld bij de beleidsuitvoering van een aantal instellingen. Voor een aantal instellingen, waaronder Kind en Gezin, kan de volwaardige betrokkenheid het best gerealiseerd worden via de raad van bestuur van een EVA. De redenering die in die aanbeveling naar voor gebracht werd blijft nog altijd van kracht. In een instelling zoals Kind en Gezin waar het middenveld een belangrijke rol speelt biedt enkel het statuut van EVA voldoende garanties dat er een continue terugkoppeling is tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.
Een loutere adviesfunctie binnen het raadgevend comité is bovendien veel vrijblijvender en responsabiliseert de betrokken actoren veel minder.

De werknemersorganisaties stellen vast dat de regering ervoor kiest om de instelling op te richten als een IVA.

De memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijk beleid vermeldt twee belangrijke redenen op grond waarvan de oprichting van een EVA kan worden overwogen: autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering enerzijds en partnerships bij de uitvoering anderzijds. Beide redenen zijn volgens de werknemersorganisaties van toepassing op Kind en Gezin, maar worden niet consequent toegepast.

De onafhankelijkheid en autonomie van uitvoering bij werk in gezinnen vormt een essentieel onderdeel van de werking van Kind en Gezin en dient ook behouden te blijven. Deze instelling is destijds als autonome instelling opgericht om afstand te creëren tussen de overheid in enge zin en burgers. Een van de redenen was om "als overheid een zekere bescheidenheid en voorzichtigheid aan de dag te leggen" (Memorie van toelichting bij het oorspronkelijke decreet op Kind en Gezin). Het is dan ook niet consequent om deze instelling om te vormen tot IVA.

Het partnership bij uitvoering heeft verschillende aspecten. Zo is er een structurele samenwerking tussen Kind en Gezin en de gemeenten in het lokaal overleg inzake kinderopvang. Partnership is eveneens belangrijk in de preventieve zorg die een speerpunt is van Kind en Gezin.

Het partnership tussen de overheid en derden in deze instelling vertaalt zich ook in een financieel partnership. Een belangrijk deel van de middelen komt voort uit de financiële inbreng van ouders die meer dan € 100 miljoen bedraagt. Ook vanuit de sociale partners gebeurt er een belangrijke financiële ondersteuning, met name de bijdrage ten belope van 0,05% van de loonmassa die bijdraagt tot de financiering van de buitenschools kinderopvang.

Daarnaast is er een rechtstreekse link tussen de arbeidsmarkt en kinderopvang, aangezien kinderopvang een essentiële randvoorwaarde is voor de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt en het verhogen van de arbeidsparticipatie. De beleidsuitvoering van Kind en Gezin is dus een belangrijk element in de discussie over de combinatie arbeid en gezin.

Aangezien gebruikers van de voorzieningen van kinderopvang hierop beroep doen in het kader van hun arbeidsparticipatie zijn de werknemersorganisaties van oordeel dat de sociale partners expliciet betrokken dienen te worden bij het bestuur van de instelling. Deze betrokkenheid is essentieel bij het bepalen uitvoeren van de prioriteiten, het voorzien in ministeriele besluiten, het bepalen van de randvoorwaarden voor flexibele opvang en opvang van zieke kinderen, het bepalen van een coherent beleid in de buitenschoolse opvang.

Doordat de sociale partners bovendien geen actor zijn, vermindert hun vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur het gevaar dat deze raad van Bestuur de rol van rechter en partij opneemt.

Op basis van deze gegevens is het voor de werknemersorganisaties duidelijk dat de instelling Kind en Gezin een extern verzelfstandigd agentschap moet worden, waarbij voor de sociale partners een expliciete vertegenwoordiging dient gewaarborgd te worden.

3.1.2 Evaluatie advies kaderdecreet

Voor de evaluatie van het oprichtingsdecreet is ook het advies van de SERV van 15 mei 2002 van belang. In dat advies gaf de raad een aantal belangrijke elementen aan waaraan de operationalisering van het kaderdecreet kan afgetoetst worden. Aan de hand van deze principes dient het voorliggende oprichtingsdecreet beoordeeld te worden.

- Geen wijzigingen zonder meerwaarde

De hervorming in het kader van BBB dient in de eerste plaats beoordeeld te worden op de bestuurskracht die door de oprichting van de nieuwe organen bereikt zal worden en aan de hand van de dienstverlening die aan de stakeholders van de maatschappij vanuit de nieuwe organisatie zal verleend worden. De verwachte baten van de nieuwe structuur moeten duidelijk aangegeven worden.
De werknemersorganisaties merken op dat het oprichtingsdecreet een aantal bepalingen omvat die afwijken van de huidige regelgeving zonder een duidelijke meerwaarde te hebben. In het bijzonder wijzen de werknemersorganisaties op 3 bepalingen:

- artikel 6§2 kadert de kinderopvang louter in de afstemming gezin-arbeid. De werknemersorganisaties achten dit niet wenselijk,ook elementen zoals de opvoedingsondersteuning, maatschappelijke integratie van kinderen van niet-werkende of alleenstaande ouders waarbinnen de kinderopvang momenteel mede gekaderd worden, moeten behouden blijven.
- het voorontwerp van decreet heft de provinciale comités op.De memorie van toelichting geeft hiervoor geen reden aan. Naar analogie met de huidige provinciale comités vragen de werknemersorganisaties dat de decreetgever een regionale adviesstructuur voorziet bij het agentschap.
- tenslotte voegt de definitie van kinderopvang in artikel 2 een leeftijdsbeperking in. De werknemersorganisaties zijn van oordeel dat ook voorschoolse kinderen die de leeftijd van 3 jaar hebben bereikt in sommige gevallen van kinderopvang moeten kunnen genieten.

- Taakomschrijving Kind en Gezin

De nieuwe structuur van de Vlaamse overheid in departementen, IVA's en EVA's dient ook te resulteren in een duidelijke taakverdeling die leidt tot een coherent beleid.

De raad oordeelde in zijn advies over het kaderdecreet positief over de één op één relatie tussen het beleidsdomein en de minister, maar ook binnen het beleidsdomein moet er een duidelijke taakverdeling zijn. Daarnaast moet er ruimte blijven om de horizontale dwarsverbindingen op een juiste manier te integreren in het beleid.

Het voorontwerp van decreet geeft geen duidelijkheid inzake de taken van Kind en Gezin met betrekking tot crisisopvang van jonge kinderen, verstoorde opvoedingssituaties en hulpverlening bij kindermishandeling. Er wordt enkel voorzien dat het agentschap deze taken kan opnemen. Dit geeft enerzijds meer mogelijkheden tot flexibiliteit, maar houdt eveneens het gevaar in dat er onduidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheden van de verschillende entiteiten binnen het beleidsdomein Welzijn en Gezondheid. De werknemersorganisaties dringen er op aan dat deze bevoegdheden worden uitgeklaard in overleg met de overige relevante sectoren binnen het beleidsdomein.

- Coherent beleid: zowel intern als extern

Correcte definities van de gebruikte begrippen zijn nodig om overlappingen of leemtes t.o.v. overige regelgeving te vermijden. Zo is het begrip crisisopvang niet gedefinieerd en is de relatie tussen het begrip "verstoorde opvoedingssituatie" in dit ontwerpdecreet en het begrip "problematische opvoedingssituatie" in de bijzondere jeugdbijstand onduidelijk. Ook de definitie van "gezin" en "voorziening" is niet consistent met de overige regelgeving noch met de inhoud van het begrip.

De werknemersorganisaties onderschrijven dat het voorontwerp van decreet op verschillende plaatsen voorziet in samenwerking door middel van afstemmen van de taken (art 8) of samenwerkingsakkoorden (art. 10). Met betrekking tot dit laatste merken de werknemersorganisaties evenwel op dat de samenwerking inzake de programmatie van kinderopvang niet beperkt mag blijven tot de lokale besturen, maar verruimd moet worden tot samenwerking met het lokaal overleg.

In dit kader trekken de werknemersorganisaties ook de aandacht op de relatie tussen de voorzieningen enerzijds en Kind en Gezin anderzijds. Zowel in het decreet als in de memorie van toelichting wordt herhaaldelijk gesproken van aansturing en regie. De werknemersorganisaties stellen dat het duidelijk moet zijn dat een voorziening binnen de beperkingen van de regelgeving zelf zijn missie en kernopdrachten bepaalt. Vandaar dat het duidelijker is om een neutraler woordgebruik te hanteren zoals "de erkende en/of gesubsidieerde voorzieningen". Ook dient de term "regie" verduidelijkt te worden zodat deze functie een correcte rolverdeling tussen de voorzieningen en de overheid garandeert.

- EVA biedt betere garantie voor functionele beleidscyclus

Een derde beoordelingscriterium is dat er voldoende samenhang moet zijn tussen de verschillende fasen van de beleidscyclus. De concrete vormgeving van IVA's en EVA's evenals hun relatie met de rest van het beleidsdomein moet uiting geven aan deze integrale benadering.
Door de oprichting van dit agentschap onder de vorm van een IVA zijn de werknemersorganisaties van oordeel dat er onvoldoende wisselwerking zal kunnen zijn tussen de actoren op het veld en de overheid.
De oprichting als EVA biedt hiertoe betere garanties.

- Gebrekkige regelgeving inzake raadgevend comité

Een volgend criterium is de mate waarin het oprichtingsdecreet een aantal bepalingen opneemt over de samenstelling en bevoegdheid van het raadgevend comité en de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract.
Zoals reeds aangegeven kan een goede betrokkenheid van het sociaal-economisch middenveld een meerwaarde leveren voor de werking van Kind en Gezin. Het voorontwerp van decreet erkent dit onvoldoende door het agentschap op te richten als een IVA. In dit kader is het ook opvallend dat er geen sluitende garantie is opgenomen in het voorontwerp van decreet voor een goede werking van het raadgevend comité. Het voorontwerp van decreet bevat enkel een beperkt aantal bepalingen over de samenstelling en bevoegdheid van het raadgevend comité. Zo ontbreken:

- een precieze formulering van de bevoegdheden: men beperkt zich tot een globale bevoegdheid om advies te geven over "aangelegenheden die van belang zijn voor de taken van het agentschap"; er worden geen garanties gegeven dat het comité op verplichte wijze wordt betrokken bij de voorbereiding en evaluatie van het beheerscontract, bij de voorbereiding van de (niet-strategische) besluiten en reglementen, bij de regelgeving die de statutaire werking van het agentschap betreffen, de informatie- en communicatieaanpak, de aan het agentschap toegekende middelen of de programmatie, vergunning, erkenningen, subsidiëring en sanctionering van voorzieningen. Dit zijn evenwel wezenlijke bestanddelen waarbij het raadgevend comité een meerwaarde kan betekenen; de werknemersorganisaties vertrouwen erop dat het huishoudelijk reglement deze elementen verduidelijkt
- een recht op informatie;
- en de verplichting om het niet volgen van een advies te motiveren.

Wat de samenstelling betreft zijn de werknemersorganisaties van oordeel dat vier geledingen evenredig moeten vertegenwoordigd zijn: de gebruikers, de voorzieningen, het personeel van de voorzieningen en de interprofessionele sociale partners.
Daarbij moet voldoende aandacht geschonken worden aan de representativiteit van de organisaties die de geledingen vertegenwoordigen.

Ook dient het decreet een bepaling op te nemen inzake onverenigbaarheden. Zo kunnen onafhankelijke deskundigen of personen aangeduid door de Vlaamse regering geen parlementair mandaat uitoefenen of werkzaam zijn in diensten van het agentschap, in de diensten van de Vlaamse overheid of het Vlaams parlement.

Tenslotte voorziet het oprichtingsdecreet niet dat het personeel betrokken wordt bij de opmaak en evaluatie van het beheerscontract. Zoals in het advies van de SERV over het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 15 mei 2002 reeds is opgenomen, kan hiervoor verwezen worden naar de waarborgen die terzake werden voorzien in de wetgeving op de economische overheidsbedrijven inzake de totstandkoming en uitvoering van de beheerscontracten.

3.2. Oprichtingsdecreet Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg

De algemene opmerkingen met betrekking tot beter bestuurlijk beleid zoals geformuleerd voor Kind en Gezin zijn ook voor dit oprichtingsdecreet van toepassing.
Met betrekking tot de bestuurskracht en de betere dienstverlening die de operatie tot doel moet hebben, formuleren de werknemersorganisaties geen specifieke opmerkingen.

Wat de interne coherentie van het beleidsdomein betreft zijn de werknemersorganisaties van oordeel dat het ontwerpdecreet aanleiding geeft tot verwarring.
Zo geeft de titel van het agentschap de indruk dat het agentschap de gehele geestelijke gezondheid omvat, terwijl uit de omschrijving van de kerntaak duidelijk blijkt dat het gaat om het openbaar initiatief. De werknemersorganisaties zijn dan ook van oordeel dat dit tot uiting moet komen in de naamgeving: "Vlaams Agentschap voor Openbare Geestelijke Gezondheidszorg".

Ook de memorie van toelichting is voor verbetering vatbaar in het kader van de coherentie binnen het beleidsdomein. In artikel 6 wordt geëxpliciteerd dat één van de kerntaken bestaat uit de organisatie van de forensische psychiatrie met specifiek ontwikkelde zorgprogramma's. Het begrip "specifiek" lijkt in de algemene toelichting bij het decreet de betekenis van "exclusief" te krijgen, namelijk "in zoverre het gaat om diensten waarin andere voorzieningen niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn,...zoals forensische psychiatrie". De werknemersorganisaties merken vooreerst op dat inzake forensische psychiatrie momenteel reeds diverse initiatieven genomen waardoor dit alvast voor deze tak niet correct is.

Voor de uitbouw van deze zorgverlening kan het agentschap vanzelfsprekend initiatieven nemen, maar een goede forensische psychiatrische zorg kan slechts gewaarborgd worden indien alle GGZ-voorzieningen zich verantwoordelijk weten en zorg verlenen aan deze doelgroep. De

werknemersorganisaties stellen dan ook voor om deze passage in de algemene memorie van toelichting aan te passen.

Een volgend criterium is de mate waarin het oprichtingsdecreet van een EVA een aantal bepalingen opneemt over de structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en het functioneren van het auditcomité. Aangezien deze bepalingen niet zijn opgenomen in het kaderdecreet dient het oprichtingsdecreet hiervoor een goede regeling te voorzien.
Verder is het belangrijk een structurele betrokkenheid van het personeel bij de totstandkoming van het beheerscontract en de evaluatie van de uitvoering ervan te verankeren in het decreet. Deze betrokkenheid gaat minstens over het geven op regelmatige basis van informatie alsook het houden van overleg over opmaak en uitvoering van het beheerscontract.
De grotere verantwoordelijkheid die aan de bestuurders van de EVA verleend wordt, dient gepaard te gaan met voldoende waarborgen voor de bestuurders. Meer concreet dient een EVA zoals het VAGG te beschikken over een auditcomité dat rechtstreeks werkt voor de raad van bestuur. Het voorontwerp van decreet dient in deze zin aangevuld te worden.

Referentielijst

SERV, 15.05.2002, *Advies over het voorontwerp van kaderdecreet van bestuurlijk beleid.* Brussel: SERV.

SERV, 5.03.2003, *Aanbeveling omtrent de operationalisering van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.* Brussel: SERV.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.303/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 december 2003 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg", heeft op 8 januari 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Haar onderzoek heeft daarnaast ook geleid tot een aantal andere opmerkingen. Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een volledig en exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten [1].

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de omvorming van twee Vlaamse openbare instellingen, met name het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel en het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Rekem, tot het "Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg", een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap in de zin van artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. De Vlaamse Gemeenschap vindt de bevoegdheid voor het vaststellen van de ontworpen regeling in de gecombineerde bepalingen van artikel 5, § 1, I, 1°, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

---

(1) De Raad van State moet overigens opmerken dat hij geen antwoord heeft mogen ontvangen op de vragen die, met toepassing van artikel 82, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, door de auditeur-verslaggever aan de gemachtigde van de regering zijn gesteld. Het ontbreken van de nodige toelichtingen bij het ontwerp bemoeilijkt uiteraard de taak van de afdeling wetgeving. Deze kan bovendien niet wachten met het uitbrengen van haar advies, gelet op het feit dat dit binnen de termijn van dertig dagen is gevraagd.

Luidens het voornoemde artikel 5, § 1, I, 1°, zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid betreffende de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, onder voorbehoud van een aantal niet ter zake doende uitzonderingen. Het voornoemde artikel 9 machtigt de gemeenschappen om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten.

4. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens die bepaling moet het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van de bijzondere wet, de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling regelen [2].

De ontworpen bepalingen blijken de toets aan artikel 9 van de bijzondere wet te kunnen doorstaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Zoals hiervóór is opgemerkt, is het de bedoeling dat het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg in de plaats komt van het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel en het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Rekem. De ontworpen bepalingen zullen dus in de plaats komen van de bepalingen die betrekking hebben op de twee voornoemde instellingen, zijnde de bepalingen van titel I, hoofdstuk 4 (artikelen 8 tot 30), van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid. Het verdient aanbeveling die bepalingen met het ontworpen decreet op te heffen. Weliswaar zou de opheffing later ook kunnen gebeuren bij een besluit van de Vlaamse Regering, te nemen met toepassing van artikel 16 van het ontworpen decreet. Het is evenwel beter dat de decreetgever zelf de bepalingen opheft die rechtstreeks te maken hebben met het voorwerp van de door hem goedgekeurde regeling.

---

(2) Advies 33.992/3 van 5 november 2002, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1612/1, (85), pp. 90-91, nr. 3.

6. In het ontwerp wordt op verscheidene plaatsen verwezen naar het zogenaamde Comptabiliteitsdecreet. Op 18 september 2003 heeft de Raad van State advies 35.804/1 gegeven over een voorontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, maar dit voorontwerp is tot op heden nog niet ingediend bij het Vlaams Parlement. De verwijzingen naar dat ontworpen decreet zijn dan ook precair, temeer daar het niet uitgesloten is dat de inwerkingtreding ervan nog enkele jaren zou kunnen uitblijven.

Indien het thans voor advies voorgelegde ontworpen decreet eerder in werking zou treden dan het Comptabiliteitsdecreet, zullen de verwijzingen naar dat laatste decreet derhalve moeten worden weggelaten, of herwerkt tot verwijzingen naar de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991; indien het thans ontworpen decreet in werking zou treden nadat het Comptabiliteitsdecreet in werking is getreden, zal erover gewaakt moeten worden dat de verwijzingen naar dat laatste decreet rekening houden met de tekst zoals die, na de bespreking en de eventuele amendering in het Vlaams Parlement, door de decreetgever zal zijn aangenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

7. Artikel 8 van het ontwerp wijkt af van artikel 12 van het kaderdecreet. Men schrijve dan ook, in het eerste lid: "In afwijking van artikel 12 van het kaderdecreet ...".

Het criterium van het behoud van de eigen autonomie is voorts erg vaag. De Raad van State vraagt zich af hoe dit criterium in de praktijk toegepast moet worden. Het verdient aanbeveling te verduidelijken wat bedoeld wordt.

8. Volgens het tweede lid is de bepaling van het eerste lid (d.w.z. de vrijstelling van de verplichting om een machtiging van de Vlaamse regering te verkrijgen) niet van toepassing als het "nieuwe initiatief" onderworpen is aan erkenning door de Vlaamse regering.

De uitdrukking "nieuw initiatief" is enigszins dubbelzinnig. De tekst van het tweede lid kan beter geredigeerd worden in de zin van de toelichting bij artikel 8:

"De voorafgaande machtiging van het agentschap door de Vlaamse regering blijft vereist als de op te richten samenwerkingsvorm onderworpen is aan het vereiste van een erkenning door de Vlaamse regering."

Artikel 9

9. Het derde lid roept een aantal onverenigbaarheden in het leven, "onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen van artikel 11".

Het is niet duidelijk wat met de verwijzing naar artikel 11 bedoeld wordt. De tekst kan beter gepreciseerd worden.

Artikel 16

10. In paragraaf 1 dienen de woorden "betreffende het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg" te worden weggelaten.

11. Paragraaf 2 dient te worden geredigeerd als volgt:

"De Vlaamse regering kan de bepalingen van de decreten betreffende het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg coördineren, alsook de bepalingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend wijzigingen hebben aangebracht tot het tijdstip van de coördinatie. Te dien einde kan zij:

1° de te coördineren bepalingen anders inrichten, inzonderheid opnieuw ordenen en vernummeren;

2° de verwijzingen in de te coördineren bepalingen dienovereenkomstig vernummeren;

3° de te coördineren bepalingen met het oog op onderlinge overeenstemming en eenheid van terminologie herschrijven, zonder te raken aan de erin neergelegde beginselen.

De coördinatie treedt pas in werking nadat ze bij decreet is bekrachtigd."

36.303/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

1° het kaderdecreet : het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 ;

2° geestelijke gezondheidszorg : het aanbod van verantwoorde zorg aan personen met een psychische disfunctie met het oog op het herstel van stoornissen en het bereiken van een evenwicht met zichzelf en hun leefomgeving, met inbegrip van het aanleren of stimuleren van attitudes, vaardigheden en kennis die de maatschappelijke integratie en participatie bevorderen ;

3° integrale jeugdhulp : het aanbieden, op grond van een vraag of behoefte, van een samenhangend geheel van hulp aan de minderjarige of aan de minderjarige en zijn leefomgeving, om de ontplooiingskansen van de minderjarige te vrijwaren en zijn welzijn en gezondheid te verhogen ;

4° de ziekenhuiswetgeving : de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987 en alle andere regelgeving die op een algemene wijze de organisatie en de werking van ziekenhuizen regelt ;

5° psychiatrisch verzorgingstehuis zoals omschreven in het koninklijk besluit van 10 juli 1990 houdende vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van de psychiatrische verzorgingstehuizen ;

6° dagelijks bestuur : handelingen of verrichtingen die niet verder reiken dan de behoeften van de dagelijkse werking van het agentschap en de behoeften die geen tussenkomst van de raad van bestuur rechtvaardigen vanwege hun minder algemene impact of het hoogdringende karakter ervan ;

7° Comptabiliteitsdecreet : het decreet van [...] houdende de regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof.

HOOFDSTUK II

Oprichting

Artikel 3

Er wordt een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid opgericht als bedoeld in artikel 13 van het kaderdecreet. Dit agentschap draagt als naam Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg.

De Vlaamse regering bepaalt tot welk homogeen beleidsdomein het agentschap behoort.

De Vlaamse regering bepaalt de vestigingsplaats van de zetel van het agentschap.

De bepalingen van het kaderdecreet zijn van toepassing op het agentschap.

HOOFDSTUK III

Missie en taken

Artikel 4

§ 1. Het agentschap heeft als missie zich te ontwikkelen tot een open en geïntegreerde kennisgedreven organisatie voor geestelijke gezondheidszorg waar elke persoon in psychische nood een kwaliteitsvolle behandeling en dienstverlening vindt.

§ 2. Het agentschap streeft ernaar om aan iedere cliënt de meest adequate geestelijke gezondheidszorg te bieden en baseert zich hierbij op actuele ontwikkelingen in kennis en expertise.

Het agentschap streeft ernaar om aan elke cliënt zorg op maat aan te bieden, geoptimaliseerd in doelgroepgerichte zorgprogramma's en eventueel in samenwerking met partners.

§ 3. Bij het vervullen van zijn missie stelt het agentschap de cliënt centraal en neemt het de eigenheid, mogelijkheden en vaardigheden van de cliënt als uitgangspunt.

Bij de uitvoering van zijn activiteiten richt het agentschap zich op het bevorderen van de maatschappelijke integratie en participatie in de samenleving.

§ 4. Het agentschap bevordert de publieke dienstverlening en het openbare initiatief in de geestelijke gezondheidszorg.

Het agentschap eerbiedigt bij zijn optreden de ideologische, filosofische en godsdienstige overtuiging van de personen tot wie het zich richt.

Artikel 5

De kerntaak van het agentschap omvat het organiseren van openbare geestelijke gezondheidszorg voor kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen door bedden en plaatsen te beheren, en activiteiten en diensten te ontwikkelen en te realiseren.

Artikel 6

De taak, bedoeld in artikel 5, omvat minstens :

1° het beheer van erkende bedden en plaatsen ;

2° het beheer en de organisatie van psychiatrische gezinsverpleging ;

3° de organisatie van forensische psychiatrie in hiertoe geëigende voorzieningen met specifiek ontwikkelde zorgprogramma's ;

4° het organiseren van geestelijke gezondheidszorg voor specifieke doelgroepen als externe ondersteuning van diensten en voorzieningen inzake welzijn en gezondheid ;

5° het ontwikkelen van gespecialiseerde kennis en expertise in relevante domeinen en het initiëren en operationaliseren van zorgvernieuwing.

Artikel 7

Naast de taken, vermeld in artikel 5 en 6, kan het agentschap ook meewerken aan de uitvoering van het inclusieve beleid inzake geestelijke gezondheidszorg en integrale jeugdhulp.

Het agentschap ontwikkelt terreinexpertise met betrekking tot de taken, vermeld in artikel 5, 6 en 7. Het agentschap stelt zijn verworven kennis en expertise ter beschikking van de beleidsondersteuning als bedoeld in artikel 4, § 1, van het kaderdecreet. Het agentschap zorgt voor permanente optimalisering en vernieuwing van zijn dienstverlening op basis van actuele ontwikkelingen inzake kennis en expertise.

Binnen het kader van de missie en de taken van het agentschap kan de Vlaamse regering te allen tijde specifieke taken aan het agentschap toewijzen.

Artikel 8

Voor de toepassing van artikel 12 van het kaderdecreet wordt onder taken van beleidsuitvoering verstaan die taken waarvan de uitvoering onderworpen is aan het vereiste van erkenning door de Vlaamse regering of die taken die overeenkomstig artikel 7, derde lid van dit decreet aan het agentschap worden toegewezen

HOOFDSTUK IV

Bestuur en werking

Artikel 9

Het agentschap wordt bestuurd door een raad van bestuur, samengesteld uit maximaal twaalf leden, met inbegrip van een voorzitter, een ondervoorzitter en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 18, § 2, van het kaderdecreet.

De volgende personen maken in elk geval deel uit van de raad van bestuur :

1° personen met deskundigheid op het vlak van geestelijke gezondheidszorg ;

2° personen met deskundigheid op juridisch vlak ;

3° personen met deskundigheid op het vlak van management.

Van de raad van bestuur kunnen geen personen deel uitmaken die personeelslid zijn van het agentschap, of van organisaties die door het agentschap (mede) beheerd worden, of die vanwege hun professionele of andere activiteiten belangen hebben die strijdig zijn met die van het agentschap.

Het vrijwillige ontslag van een lid van de raad van bestuur moet aanvaard worden door de Vlaamse regering alvorens uitwerking te hebben.

Met toepassing van artikel 18, § 1, tweede lid, van het kaderdecreet voorziet de Vlaamse regering binnen drie maanden in de vervanging van elk lid dat opgehouden heeft deel uit te maken van de raad van bestuur vóór de normale beëindiging van zijn mandaat.

Artikel 10

De raad van bestuur vertegenwoordigt de instelling in rechte en in feite.

De raad van bestuur is, onverminderd de bevoegdheden, toegewezen aan het hoofd van het agentschap, en met inachtneming van de bevoegdheden van de medische raden, bevoegd voor het beheer van het agentschap in de meest ruime zin, tenzij het in dit decreet anders is bepaald.

De raad van bestuur bepaalt in een reglement van inwendige orde de bevoegdheden die gedelegeerd worden aan het hoofd van het agentschap en de modaliteiten van deze delegatie. Enkel de volgende bevoegdheden kan de raad van bestuur niet op algemene wijze delegeren :

1° de strategische doelstellingen van het agentschap bepalen ;

2° de beheersovereenkomst sluiten ;

3° de begroting opstellen ;

4° de algemene rekening vaststellen ;

5° de bevoegdheden die door de ziekenhuiswetgeving worden toegewezen aan de beheerder van een ziekenhuis ;

6° de bevoegdheden die door de rechtspositieregeling van het personeel worden toegewezen aan de raad van bestuur ;

7° afwijkingen toestaan op de begrenzing voor het aangaan van verbintenissen als bedoeld in artikel 11, § 3, van het Comptabiliteitsdecreet ;

8° de investeringskredieten herverdelen als bedoeld in artikel 20 van het Comptabiliteitsdecreet ;

9° rapporteren over de uitvoering van de begroting en over de boekhouding als bedoeld in artikel 29 van het Comptabiliteitsdecreet.

De raad van bestuur regelt in het reglement van inwendige orde zijn eigen werking.

Het reglement van inwendige orde van de raad van bestuur wordt door de raad van bestuur goedgekeurd of gewijzigd met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Het goedgekeurde of gewijzigde reglement wordt door de raad van bestuur voorgelegd aan de Vlaamse regering ter bekrachtiging. Het reglement treedt in werking na de bekrachtiging door de Vlaamse regering. Als de Vlaamse regering het reglement niet bekrachtigt of afwijst binnen drie maanden na de verzending ervan, treedt het reglement automatisch in werking.

Artikel 11

De raad van bestuur stelt het hoofd van het agentschap aan, dat belast is met het dagelijks bestuur.

Het hoofd van het agentschap en een geneesheer, aangewezen door het hoofd van het agentschap voor het medisch beleid van het agentschap, wonen de vergaderingen van de raad van bestuur bij met raadgevende stem.

HOOFDSTUK V

Financiële middelen

Artikel 12

Het agentschap kan beschikken over de volgende ontvangsten :

1° dotatie(s) ;

2° leningen ;

3° ontvangsten die voortvloeien uit daden van beheer of beschikking met betrekking tot eigen domeingoederen ;

4° schenkingen en legaten in speciën ;

5° inkomsten uit eigen participaties en uit door het agentschap verstrekte leningen aan derden ;

6° opbrengsten uit de verkoop van eigen participaties ;

7° de subsidies waarvoor het agentschap als begunstigde in aanmerking komt ;

8° terugvorderingen van ten onrechte gedane uitgaven ;

9° vergoedingen voor prestaties aan derden, zoals inkomsten die voortvloeien uit medische, paramedische en technische prestaties, uit verpleging en verblijf van patiënten, en uit alle andere activiteiten, georganiseerd door het agentschap ter uitvoering van zijn taken, volgens de voorwaarden bepaald in de beheersovereenkomst ;

10° de opbrengst van sponsoring.

Tenzij het anders is bepaald in een decreet, worden de ontvangsten, bedoeld in het eerste lid, beschouwd als ontvangsten die bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven, bedoeld in artikel 9, § 3, van het Comptabiliteitsdecreet.

Artikel 13

Het agentschap kan schenkingen of legaten aanvaarden. Het hoofd van het agentschap beoordeelt vooraf de opportuniteit en de risico's, verbonden aan de aanvaarding.

Artikel 14

Overeenkomstig artikel 12 van het Comptabiliteitsdecreet wordt het agentschap gemachtigd om een reservefonds aan te leggen op het niveau van de structurele afdeling binnen de begroting van het Vlaams Ministerie, overeenkomend met de begroting van het agentschap.

Het agentschap mag de middelen in het reservefonds voor de volgende taken aanwenden :

1° voor de taken, genoemd in artikel 5 en 6, en voor de taken die de Vlaamse regering met toepassing van artikel 7 aan het agentschap opdraagt ;

2° voor het verwerven en beheren van patrimonium dat wordt aangewend voor de realisatie van de taken, genoemd in artikel 5 en 6, en van de taken die de Vlaamse regering met toepassing van artikel 7 aan het agentschap opdraagt.

Het spijzen van het reservefonds is afhankelijk van een machtiging door het Vlaams Parlement in de jaarlijkse begroting. Die machtiging kan enkel betrekking hebben op dat deel van de uitgavenkredieten dat in de begroting aan het agentschap wordt toegekend en dat in het begrotingsjaar zelf niet wordt aangewend. Als voorwaarde geldt dat het agentschap binnen de bepalingen van § 2, moet kunnen motiveren hoe het de middelen uit her reservefonds in de toekomst concreet zal aanwenden.

Artikel 15

Het agentschap voert een economische en een analytische boekhouding conform bepalingen, opge-

legd in de ziekenhuiswetgeving. De Vlaamse regering bepaalt welke artikelen van het Comptabiliteitsdecreet niet op het agentschap van toepassing zijn.

HOOFDSTUK VI

Coördinatie

Artikel 16

§ 1. De Vlaamse regering wordt ermee belast de bestaande wets- en decreetbepalingen te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen, om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet en van het kaderdecreet.

De besluiten die krachtens deze paragraaf worden vastgesteld, houden op uitwerking te hebben als ze niet bij decreet zijn bekrachtigd binnen negen maanden na de datum van de inwerkingtreding ervan. De bekrachtiging werkt terug tot deze laatste datum.

De in deze paragraaf aan de Vlaamse regering opgedragen bevoegdheid vervalt negen maanden na de inwerkingtreding van dit decreet. Na die datum kunnen de besluiten die krachtens deze paragraaf zijn vastgesteld en zijn bekrachtigd, alleen bij een decreet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven.

§ 2. De Vlaamse regering kan de bepalingen van de decreten betreffende het Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg coördineren, alsook de bepalingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend wijzigingen hebben aangebracht tot het tijdstip van de coördinatie. Te dien einde kan zij :

1° de te coördineren bepalingen anders inrichten, inzonderheid opnieuw ordenen en vernummeren ;

2° de verwijzingen in de te coördineren bepalingen dienovereenkomstig vernummeren ;

3° de te coördineren bepalingen met het oog op onderlinge overeenstemming en eenheid van terminologie herschrijven, zonder te raken aan de erin neergelegde beginselen ;

De coördinatie treedt pas in werking nadat ze bij decreet is bekrachtigd.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 17

De Vlaamse regering bepaalt de datum waarop dit decreet in werking treedt.

Brussel, 30 januari 2004.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen,

Adelheid BYTTEBIER